ISSN 2359-5280

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO | IPRI

N. 13

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Cadernos de Política Exterior

ANO IX • NÚMERO 13 • 2023

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

IPRI

Neste número:

Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião do Dia do Diplomata

Pacta sunt servanda: o cumprimento dos compromissos e a credibilidade do regime de não proliferação nuclear

Brasil, Estados Unidos e a expansão para o Oeste: paralelismos e dessemelhanças entre os processos de anexação do Acre e do Texas (parte II)

A new nation is born: o Brasil na cerimônia de independência da República das Filipinas em 4 de julho de 1946

The Role of the United Nations Security Council in Relation to International Humanitarian Law: An Assessment of Recent Practice

Myriam Leonardo Pereira e o Itamaraty dos anos 1930

Situando a migração contemporânea do Brasil para a Austrália

Sistema de *foresight*: estudando futuros como subsídios à tomada de decisão em política externa

Parceria Brasil-OIT na cooperação Sul-Sul: uma perspectiva histórica de estratégia e solidariedade no sistema multilateral

A democratização da política externa brasileira

Mulheres diplomatas: uma trajetória histórica de lutas pela equidade

Quem compõe a elite da política externa brasileira? Uma análise do perfil dos ministros das Relações Exteriores (1889-2023)

Fronteiras de um dilema: a inserção brasileira no contexto da disputa de semicondutores sob as lentes da política externa brasileira entre 2019-2022

Comércio internacional e equidade de gênero: a relação da política comercial e a questão de gênero

Saúde, mobilidade e relações internacionais: uma análise sobre o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

Cadernos de Política Exterior

ano IX • número 13 • 2023

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

IPRI

Neste número:

Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião do Dia do Diplomata

Pacta sunt servanda: o cumprimento dos compromissos e a credibilidade do regime de não proliferação nuclear

Brasil, Estados Unidos e a expansão para o Oeste: paralelismos e dessemelhanças entre os processos de anexação do Acre e do Texas (parte II)

A new nation is born: o Brasil na cerimônia de independência da República das Filipinas em 4 de julho de 1946

The Role of the United Nations Security Council in Relation to International Humanitarian Law: An Assessment of Recent Practice

Myriam Leonardo Pereira e o Itamaraty dos anos 1930

Situando a migração contemporânea do Brasil para a Austrália

Sistema de *foresight*: estudando futuros como subsídios à tomada de decisão em política externa

Parceria Brasil-OIT na cooperação Sul-Sul: uma perspectiva histórica de estratégia e solidariedade no sistema multilateral

A democratização da política externa brasileira

Mulheres diplomatas: uma trajetória histórica de lutas pela equidade

Quem compõe a elite da política externa brasileira? Uma análise do perfil dos ministros das Relações Exteriores (1889-2023)

Fronteiras de um dilema: a inserção brasileira no contexto da disputa de semicondutores sob as lentes da política externa brasileira entre 2019-2022

Comércio internacional e equidade de gênero: a relação da política comercial e a questão de gênero

Saúde, mobilidade e relações internacionais: uma análise sobre o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano IX · Número 13 · 2023

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que tem por finalidade a realização de atividades culturais e pedagógicas no âmbito das relações internacionais. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Expediente:

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Almir Lima Nascimento

DIAGRAMAÇÃO
Propagare Comercial Ltda.

REVISÃO
Alessandra Marin da Silva
Danielly Aguiar de Brito
Diego Marques Morlim Pereira
Fernanda Antunes Siqueira
Giovana Emerick Santana Ferreira
Júlia Rodrigues Fogia
Rafael de Souza Pavão

Os artigos que compõem este periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 9, n. 13 (dezembro 2023). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.v.

v.

ISSN 2359-5280

1. Política Externa Brasileira. 2. Não proliferação nuclear. 3. Fronteiras. 4. História da Política Externa Brasileira. 5. Direito Humanitário. 6. Mulheres Diplomatas. 7. Migração. 8. Foresight. 9. Cooperação Sul-Sul. 10. Semicondutores. 11. Comércio Internacional. 12. Diplomacia da Saúde.

CDU 327(81) (051)

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei no 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

Apresentação 7

Márcia Loureiro

Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião do Dia do Diplomata 11

Mauro Vieira
Brasília, 21/11/2023

ARTIGOS

Pacta sunt servanda: o cumprimento dos compromissos e a credibilidade do regime de não proliferação nuclear 19

Sergio Duarte

Brasil, Estados Unidos e a expansão para o Oeste: paralelismos e dessemelhanças entre os processos de anexação do Acre e do Texas (parte II) 35

Felipe Costi Santarosa
Cristiano Franco Berbert

A new nation is born: o Brasil na cerimônia de independência da República das Filipinas em 4 de julho de 1946 57

Ricardo dos Santos Poletto

The Role of the United Nations Security Council in Relation to International Humanitarian Law: An Assessment of Recent Practice 73

Juliana Cardoso Benedetti

Myriam Leonardo Pereira e o Itamaraty dos anos 1930 89

Monique Sochaczewski

Situando a migração contemporânea do Brasil para a Austrália 99

Rafael Azeredo

Sistema de *foresight:* estudando futuros como subsídios à tomada de decisão em política externa 113

Claudio Rodrigues Corrêa
Elaine Coutinho Marcial
Jéssica Leite dos Santos
João Tribouillet Marcial de Menezes

Parceria Brasil-OIT na Cooperação Sul-Sul: uma perspectiva histórica de estratégia e solidariedade no sistema multilateral 129

Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho
Anita Amorim

PRÊMIO MARIA JOSÉ DE CASTRO REBELLO MENDES

A democratização da política externa brasileira 147

Camila Oliveira Santana

Mulheres diplomatas: uma trajetória histórica de lutas pela equidade 159

Thaís França Guimarães
Marcela de Oliveira Santos Silva

Quem compõe a elite da política externa brasileira? Uma análise do perfil dos ministros das Relações Exteriores (1889-2023) 177

Ana Giulia Ricciardi Aldgeire

Fronteiras de um dilema: a inserção brasileira no contexto da disputa de semicondutores sob as lentes da política externa brasileira entre 2019-2022 205

Júlia de Góes Caetano Neta
Maria Eduarda Borges Morato

Comércio internacional e equidade de gênero: a relação entre a política comercial e a questão de gênero 223

Daniela Ferreira de Matos
Dayene Cristine Peixoto

Saúde, mobilidade e relações internacionais: uma análise sobre o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil 235

Beatriz de Mello

APRESENTAÇÃO

Márcia Loureiro[1]

Com a presente edição, completa-se o nono ano de publicação dos Cadernos de Política Exterior. O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) vem buscando ampliar e diversificar os temas tratados neste periódico, em um contexto global de múltiplas crises e de desafios para o estudo das relações internacionais e a formulação da política externa brasileira. A principal missão dos Cadernos é enriquecer o diálogo entre diplomacia e academia, buscando abrir espaço para novas perspectivas e abordagens teóricas. Nesse sentido, a FUNAG e o IPRI têm especial satisfação em divulgar os trabalhos contemplados no recém-instituído Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes. Idealizada pelo Chanceler Mauro Vieira, esta iniciativa desenvolvida pela FUNAG promove a equidade de gênero e homenageia a primeira mulher a ingressar no quadro de diplomatas via concurso público, em 1918.

O volume se inicia com o discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião do Dia do Diplomata, em 21 de novembro de 2023. Dirigindo-se a autoridades, diplomatas e formandos da Turma Mônica de Menezes Campos do Instituto Rio Branco, comentou ele as prioridades da política externa do terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, enfatizando a necessidade de uma diplomacia ativa e solidária, voltada para a recuperação do universalismo da política externa brasileira. Entre os temas tratados, ressaltou a exitosa Operação Voltando em Paz, que repatriou brasileiros e familiares provenientes da Faixa de Gaza, ilustrativa do papel da rede de embaixadas e consulados na prestação de assistência aos brasileiros no exterior. Lembrou também duas grandes responsabilidades que o Brasil assume: a presidência do G20 em 2024 e a construção da presidência brasileira da 30ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP-30) em 2025.

No artigo "*Pacta sunt servanda*: o cumprimento dos compromissos e a credibilidade do regime de não-proliferação nuclear", o Embaixador Sérgio Duarte analisa o Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), aberto para assinaturas em 1968. O diplomata, que ocupou a posição de Alto Representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento e presidiu a Conferência de Revisão do TNP em 2005, examina a crescente preocupação internacional com a difusão de armas nucleares e a forma pela qual Estados nuclearmente armados têm buscado legitimar sua posse desses armamentos.

A seguir, os diplomatas Felipe Costi Santarosa e Cristiano Franco Berbert, em "Brasil, Estados Unidos e a expansão para o Oeste: paralelismos e dessemelhanças entre os processos de anexação do Acre e do Texas (Parte II)", dão prosseguimento à discussão que havia sido iniciada na edição anterior dos Cadernos com a análise do caso texano. Nesta segunda parte, os autores concentram-se na história do Acre e sua incorporação pelo Brasil, traçando uma comparação entre as formas como ambas as disputas territoriais foram tratadas e os reflexos diplomáticos nas relações entre os países envolvidos.

O terceiro artigo, "*A new nation is born*: o Brasil na cerimônia de Independência da República das Filipinas em 4 de julho de 1946", do diplomata Ricardo dos Santos Poletto, lotado na Embaixada do Brasil em Manila, mergulha no papel histórico do Brasil por ocasião da cerimônia de independência das Filipinas. Utilizando documentos históricos, Poletto explora o registro feito pela missão especial de Carlos da Silveira Martins Ramos no episódio fundacional do país asiático.

Em "The Role of the United Nations Security Council in Relation to International Humanitarian Law: an Assessment of Recent Practice", a diplomata Juliana Cardoso Benedetti avalia, por meio de análise de resoluções do Conselho de

1 Embaixadora, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

Segurança da ONU de 2006 a 2022, as funções executiva, adjudicativa e legislativa exercidas por aquele órgão no âmbito do direito internacional humanitário, comparáveis àquelas de um Estado. Na visão da autora, as ações do Conselho representam um esforço para reforçar a aderência dos Estados às resoluções, mas também trazem o risco do aumento da politização do direito internacional humanitário.

A trajetória de uma das primeiras diplomatas mulheres do Brasil, integrante do chamado Grupo das Vinte, é o tema da historiadora Monique Sochaczewski em "Myriam Leonardo Pereira e o Itamaraty dos anos 1930". Contribuindo para o resgate que vem sendo realizado mais recentemente sobre as pioneiras no Itamaraty, o trabalho explora a decisão de prestar o concurso e os anos de serviço de Myriam Pereira, lançando luz sobre as razões estruturais que impediram a continuidade de sua carreira diplomática.

O artigo "Situando a migração contemporânea do Brasil para a Austrália", do pesquisador Rafael Azeredo, investiga a crescente presença e visibilidade da comunidade brasileira naquele país. Baseado em uma pesquisa realizada na Griffith University de 2020 a 2023, o estudo apresenta abrangente visão das tendências migratórias observadas na última década e analisa as motivações e desafios enfrentados pelos migrantes, trazendo novo entendimento sobre suas experiências e contribuições para a sociedade australiana.

Em "Sistema de *foresight*: estudando futuros como subsídios à tomada de decisão em política externa", os pesquisadores Claudio Rodrigues Corrêa, Elaine Coutinho Marcial, Jéssica Leite e João Tribouillet Marcial de Menezes propõem a criação de um sistema de sondagem de futuros (*foresight*) para auxiliar nas decisões de longo prazo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Observando que governos de vários países já contam com equipes especializadas e metodologias para estudo de futuros em política externa, os autores argumentam que tal capacidade é crucial em um contexto decisório volátil e complexo como o atual cenário internacional.

Por sua vez, Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho, diplomata na Representação Permanente do Brasil em Genebra, e Anita Amorim, Chefe da Unidade de Parcerias Emergentes e Especiais da OIT, nos trazem "Parceria Brasil-OIT na cooperação Sul-Sul", que analisa as origens, o desenvolvimento e a consolidação dessa colaboração histórica entre o Brasil e a organização.

A seção especial dedicada ao Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes tem início com o artigo "A democratização da política externa brasileira", de Camila Oliveira Santana, mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, primeira colocada na categoria "estudantes de graduação ou graduadas". O estudo debate a democratização da política externa brasileira, interpretada como a inclusão da sociedade na estrutura burocrática e o desenvolvimento de iniciativas de participação popular, e investiga os efeitos e limites da participação popular na política externa.

Vencedor na categoria "pesquisadoras com título de mestrado ou doutorado", o artigo "Mulheres diplomatas: uma trajetória histórica de lutas pela equidade", de Thaís França Guimarães e Marcela de Oliveira Santos Silva, ambas doutorandas em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, analisa a participação feminina na carreira diplomática brasileira. Apresentando um panorama da inserção desigual das mulheres na força de trabalho e destacando suas lutas por direitos e reconhecimento, as autoras discutem como a imprensa e as instituições retratam diplomatas pioneiras e os esforços para transformar a profissão diplomática.

Menção honrosa na categoria "estudantes de graduação ou graduadas", Ana Giulia Ricciardi Aldgeire, em seu estudo "Quem compõe a elite da política externa brasileira? Uma análise do perfil dos ministros das Relações Exteriores (1889-2023)", baseia-se em dados biográficos do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro e do Dicionário Histórico Biográfico da Primeira República para analisar os traços comuns e diferenciadores entre os chanceleres brasileiros na totalidade do período republicano.

Também menção honrosa na mesma categoria, "Fronteiras de um dilema: a inserção brasileira no contexto da disputa de semicondutores sob as lentes da política externa brasileira entre 2019-2022", de Júlia de Góes Caetano Neta e Maria Eduarda Borges Morato, bacharelas em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, examina a posição do Brasil na cadeia global de semicondutores, com foco na cooperação tecnológica entre Brasil e parceiros chineses e estadunidenses.

Em "Comércio internacional e equidade de gênero: a relação entre a política comercial e a questão de gênero", recebedor de menção na categoria "pesquisadoras com título de mestrado ou doutorado", as analistas de comércio exterior

Daniela Ferreira de Matos e Dayene Cristine Peixoto enfatizam a importância de que a perspectiva de gênero, comumente inserida na arena dos direitos humanos, seja estendida a outras áreas, como a política comercial em todas as suas fases: formulação, implementação e avaliação.

Encerra a seção especial outra menção honrosa. Beatriz Melo, doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra, escreve sobre "Saúde, mobilidade e relações internacionais: uma análise sobre o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil". Apresentando um panorama das migrações contemporâneas, especialmente no contexto Sul-Sul, examina o Brasil como país de acolhimento dos venezuelanos e busca contextualizar as questões de saúde dos migrantes como problemas de saúde global.

Vistos em seu conjunto, os artigos desta edição transcendem os temas clássicos das relações internacionais e da política externa brasileira, valorizando dimensões mais recentes nesse campo de estudo, como a luta pela inclusão e diversidade. Esse enfoque reflete crescente conscientização sobre a importância de incorporar perspectivas múltiplas e integradoras e o esforço do IPRI para, rumo ao décimo aniversário dos Cadernos, reconhecer e valorizar diferentes vozes e experiências, contribuindo para uma compreensão mais rica e matizada dos desafios internacionais atuais.

DISCURSO DO MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES POR OCASIÃO DO DIA DO DIPLOMATA

Mauro Vieira[1]

Brasília, 21/11/2023

Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva,

Senhora Secretária-Geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha,

Excelência reverendíssima, Arcebispo Giambattista Diquattro, Núncio Apostólico

Senhora Diretora-Geral do Instituto Rio Branco, embaixadora Glivânia Maria de Oliveira,

Senhora paraninfa da Turma Mônica de Menezes Campos, embaixadora Maria Elisa Teófilo de Luna,

Senhor orador da Turma Mônica de Menezes Campos, secretário Essi Rafael Mongenot Leal,

Colegas do serviço exterior brasileiro,

Formandos, familiares, amigos, senhoras e senhores,

Estendo aos formandos da Turma Mônica de Menezes Campos as mais calorosas boas-vindas a esta cerimônia tão aguardada.

Os novos colegas participaram do concurso de admissão à carreira diplomática em período especialmente desafiador para o Brasil, marcado por graves retrocessos políticos, sociais e econômicos, e pela pandemia de Covid-19.

Felizmente para todos nós, eles perseveraram, e hoje somam-se, oficialmente, a essa grande missão em prol do povo brasileiro que é o serviço exterior.

Permitam-me ilustrar, com uma experiência recente, a complexidade e a urgência dessa missão, bem como a relevância dos servidores que a desempenham.

Quando a aeronave VC-2, da Força Aérea Brasileira, abriu suas portas no aeroporto de Brasília, em 13 de novembro, o país comoveu-se diante da alegria das crianças que, junto com suas famílias, pisavam, finalmente, o solo brasileiro.

Vinham da Faixa de Gaza, zona conflagrada do Oriente Médio da qual conseguiram partir em segurança após semanas de gestões incansáveis do governo federal, em todos os níveis – desde os funcionários de nossas embaixadas na região, até o próprio Presidente Lula.

Esse voo foi um dos doze da Operação Voltando em Paz, que repatriou 1554 repatriados brasileiros e familiares afetados pelo mais recente capítulo do conflito e da ocupação que seguem, há décadas, pendentes de resolução entre Israel e a Palestina.

Essa rápida resposta à crise mobilizou os principais instrumentos da política externa: da diplomacia bilateral, que cultiva o diálogo com todos os países, à diplomacia multilateral, que expressa nossa voz nos foros internacionais; da assistência a brasileiros no exterior à cooperação humanitária; das mais discretas tarefas administrativas a uma pujante diplomacia pública e presidencial.

Todas essas linhas de ação dependem de uma infraestrutura comum: a imprescindível rede de embaixadas, consulados e missões do Brasil no exterior. Essa presença política, logística e, sobretudo, humana no mundo, onde quer que estejam em jogo os interesses nacionais e globais do país, tem importância existencial para o nosso povo.

Senhoras e senhores,

Vinte anos separam esta formatura da cerimônia da Turma Sérgio Vieira Melo, em 2003, a primeira das oito presididas pelo Presidente Lula ao longo de seus dois primeiros mandatos.

Naquela ocasião, assim dirigiu-se Vossa Excelência, Senhor Presidente, aos formandos, e cito: "Vocês ingressaram na carreira diplomática em um momento de mudanças, em que o Brasil se afirma com crescente desenvoltura e confiança perante o mundo. (...) Ao mesmo

1 Embaixador, Ministro de Estado das Relações Exteriores.

tempo, é preciso que lutemos por um sistema internacional mais justo".

Essas foram as bases da política externa que magnificaria a grandeza do Brasil no mundo, a partir de um reencontro consigo mesmo e com nossa região, e redefiniria os termos do debate sobre relações internacionais em nosso país neste primeiro quarto do século XXI.

Seu principal expoente, o chanceler, e caro amigo, Celso Amorim, definiria essa exitosa política como "desassombrada e solidária", ao dirigir-se aos formandos do seu último ano à frente do Ministério das Relações Exteriores, em 2010.

A passagem do tempo confirmou o acerto dessa visão arrojada. Ensinou, também, que nenhuma conquista é suficiente, nem definitiva: todas requerem atenção contínua ao seu aprofundamento, bem como à sua proteção contra retrocessos.

A afirmação, pelo Presidente Lula, de que "nossa guerra é contra a fome" é tão pertinente hoje quanto o fora em 2003. A ordem internacional segue incapaz de "preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra", objetivo principal da quase octogenária Carta das Nações Unidas.

Como agravante, o crescente acirramento da competição entre potências alimenta um novo ciclo de armamentismo e reorganiza a agenda internacional, drenando atenção política e recursos tão necessários ao enfrentamento das questões mais relevantes e urgentes para a maioria da humanidade. São exemplos a erradicação da fome e da pobreza; o enfrentamento a epidemias e à mudança do clima; o acesso à energia, insumos e serviços essenciais; e a efetivação dos direitos humanos.

Nesse contexto geopolítico, países em desenvolvimento são crescentemente pressionados a alinhamentos automáticos. Nossa tradição diplomática é o melhor antídoto contra esse mau caminho. Ao longo de sua história, o Brasil soube navegar soberanamente a política do mundo, tendo como bússola os seus próprios valores, interesses e aspirações, além do direito internacional.

Recordo, aqui, um preceito de grande atualidade do ex-chanceler à época em que tomei posse como diplomata, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, sob cuja liderança tive a honra de trabalhar em meu primeiro posto no exterior: o Brasil nunca será satélite de nenhum país ou bloco.

Senhoras e senhores,

Como tem dito o Presidente Lula, o Brasil está de volta. Voltou, antes de tudo, a si mesmo, retomando o projeto da Constituição Federal de 1988 em sua plenitude. Voltou ao seu entorno geoestratégico na América do Sul e no Atlântico Sul e, a partir dele, ao contato com parceiros de todas as regiões do globo. Voltou, enfim, ao palco dos grandes debates internacionais.

A recuperação do universalismo da política externa não poderia ter expressão mais clara que a intensidade dos contatos do Presidente da República com autoridades estrangeiras, na forma de participação em cúpulas, reuniões bilaterais às suas margens, visitas realizadas e recebidas, telefonemas e videoconferências.

Em 2023, o Presidente Lula manteve mais de 140 contatos bilaterais com chefes de estado e de governo de quase 60 países e dois blocos regionais (representantes da União Africana e da União Europeia). Foram 20 visitas bilaterais realizadas (Argentina, Uruguai, Estados Unidos, China, Emirados Árabes Unidos, Portugal, Espanha, Reino Unido, Itália, Vaticano, França, Bélgica, Cabo Verde, Paraguai, Angola, Cuba, Arábia Saudita, Catar e Alemanha, mais a União Europeia) e 9 recebidas (Alemanha, Argentina, Cabo Verde, Finlândia, Países Baixos, Romênia, Venezuela e Vietnã, mais a União Europeia).

Eu próprio mantive mais de 200 contatos bilaterais, em nível de ministro de estado ou superior, com mais de 80 países e três blocos regionais (União Africana, União Europeia e Associação de Nações do Sudeste Asiático). Entre esses contatos, estão compreendidas 15 visitas bilaterais realizadas (Bolívia, Camboja, Croácia, Equador, Espanha, Etiópia, Guiana, Indonésia, México, Peru, Paraguai, Reino Unido, Suriname e Uruguai, mais a ASEAN) e 17 recebidas (Angola, Canadá, Chile, Emirados Árabes Unidos, França, Grécia, Japão, República do Congo, Paraguai, duas de Portugal, Ruanda, Rússia, São Tomé e Príncipe, Singapura, Serra Leoa e Uruguai).

Foram retomados mecanismos políticos bilaterais em todas as regiões e criadas embaixadas em Ruanda, Serra Leoa e São Vicente e Granadinas, o Consulado-Geral em Luanda (Angola) e o escritório da Agência Brasileira de Cooperação junto à União Africana, sediada na Etiópia.

No âmbito multilateral, o Presidente da República participou de 18 reuniões de chefes de estado e de governo.

Merecem destaque as cúpulas da CELAC (janeiro, em Buenos Aires), do G7 (maio, em Hiroshima), do Mercosul (julho, em Puerto Iguazú), CELAC-União Europeia (julho, em Bruxelas), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

(agosto, em São Tomé), do G77+China (setembro, em Havana), sua participação histórica na Assembleia Geral das Nações Unidas (setembro, em Nova York), do BRICS (agosto, em Johanesburgo, ademais de reunião extraordinária virtual em novembro), do G20 (setembro, em Nova Delhi, ademais de reunião extraordinária virtual em novembro) e da COP28 do Clima (dezembro, em Dubai).

De particular importância para a integração regional foram as três cúpulas sediadas e presididas pelo Brasil ao longo do ano: a Reunião de Presidentes dos Países da América do Sul (maio, em Brasília), a "Cúpula da Amazônia – 4ª Reunião dos Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica" (agosto, em Belém) e a 63ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados do Mercosul (dezembro, no Rio de Janeiro). Essas iniciativas, combinadas à reconstrução de pontes com toda a vizinhança e ao retorno à União de Nações Sul-Americanas e à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, evidenciam a retomada da prioridade conferida pelo Brasil à região.

O Presidente Lula participou, ainda, das seguintes cúpulas temáticas: a Cúpula de Segurança Alimentar e Nutricional, de iniciativa mexicana (maio, virtual), a Cúpula para um Novo Pacto de Financiamento Global, de iniciativa francesa (junho, em Paris) e a Segunda Cúpula Vozes do Sul Global, de iniciativa indiana (novembro, virtual).

Ademais de acompanhar o mandatário nessas reuniões, tive a honra de representá-lo na Cúpula Ibero-americana (março, em São Domingo) e na Cúpula do Cairo para a Paz (outubro, no Cairo), bem como de participar de 23 cúpulas ministeriais e, no contexto da presidência de turno brasileira do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de diversas reuniões daquele órgão ao longo de outubro, em Nova York.

Assim como o Brasil voltou ao mundo, o mundo também voltou ao Brasil. Nosso país será, nos próximos anos, a capital de foros internacionais da mais alta relevância, como o G20, a COP30 do Clima, o BRICS e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, entre vários outros. Seguirá, igualmente, recebendo importantes visitas bilaterais.

Todas essas atividades devem ser vistas, mais que como eventos avulsos, como instrumentos de uma estratégia internacional articulada em torno de objetivos claramente definidos: a condução competente, inclusiva e equilibrada de debates e processos negociadores; o avanço de agendas internacionais prioritárias para o país, a região e o mundo em desenvolvimento; a contribuição para o diálogo político, a reforma da governança global e a paz; e o fortalecimento da projeção internacional do Brasil.

Constituem, ainda, oportunidade ímpar para o fortalecimento do Estado brasileiro, ao fomentar o enfrentamento coordenado de desafios globais, o intercâmbio de experiências sobre políticas públicas e o desenvolvimento de novas parcerias em prol do país.

Senhoras e senhores,

Este ano, o Brasil assume duas imensas responsabilidades.

A primeira delas é a presidência do G20, agrupamento que reúne as maiores economias do mundo e debaterá iniciativas concretas para enfrentar os principais desafios contemporâneos. O lema da presidência, "Construindo um mundo justo e um planeta sustentável", desdobra-se em três prioridades: inclusão social e combate à fome e à pobreza; transição energética e desenvolvimento sustentável; e reforma da governança global.

A segunda é a construção da presidência brasileira da COP30, a ser realizada em Belém em 2025, mas cuja preparação já começou. A conferência constituirá oportunidade única para revitalizar o regime multilateral do clima; buscar limitar o aumento da temperatura global em 1,5 graus centígrados; e acelerar nossa própria transição ecológica e energética.

Essas duas linhas de ação receberão tratamento prioritário em 2024, em conjunto com uma terceira, de caráter permanente: seguir fortalecendo a integração regional, por meio do adensamento das relações bilaterais com os países latino-americanos e caribenhos e do seguimento dos resultados das cúpulas aqui sediadas no Brasil em 2023.

A aposta brasileira na integração, princípio constitucional que rege as relações internacionais do Brasil, seguirá sendo conduzida como projeto de Estado, que atende aos interesses de longo prazo do povo brasileiro e transcende governos e orientações políticas.

Senhoras e senhores,

O ideal de política externa aqui enunciado, há duas décadas, pelo Presidente Lula segue mais atual do que nunca. Retomá-lo, em novas circunstâncias, exige atualizar a visão estratégica do Brasil para cada região do mundo, em particular a África e a Ásia, de modo atento aos desafios e aspirações contemporâneos de cada país e à evolução do contexto internacional.

O sexagésimo aniversário do discurso proferido pelo chanceler Araújo Castro nas Nações Unidas, em 1963, sobre desenvolvimento, desarmamento e descolonização convida-nos a impulsionar iniciativas diplomáticas voltadas para uma ordem internacional mais justa, pacífica, e capaz de reduzir desigualdades entre países e entre pessoas.

Os próprios parâmetros do exercício da diplomacia também devem ser atualizados para dar conta de novos paradigmas como a mudança do clima e a revolução digital, bem como para internalizar o reconhecimento do protagonismo de mulheres, pessoas negras, LGBTQIA+, com deficiência e povos indígenas na história, e nos destinos, do Brasil e das relações internacionais.

A igualdade de gênero e a igualdade racial serão objetivos prioritários e transversais da política externa. O Brasil está em posição única para contribuir com formulações próprias para esse debate, a partir de suas múltiplas identidades como país do Sul, latino-americano, e da diáspora africana.

São muito bem-vindas as medidas adotadas nesse sentido pelo Instituto Rio Branco sob liderança de sua Diretora-Geral, Embaixadora Glivânia Maria de Oliveira, a quem muito agradeço pelo empenho no arejamento da formação de diplomatas.

Prezados colegas,

A dedicação exemplar de seus servidores possibilitou que o Itamaraty conseguisse acompanhar a súbita, e muito bem-vinda, mudança do ritmo da política externa em janeiro deste ano – de um estado de inanição para o reengajamento simultâneo com todos os foros, temas e continentes.

Não obstante, é imperativo reconhecer um limite operacional inegável: a insuficiência de pessoal na Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

Esse quadro resulta de uma combinação de fatores ao longo dos anos: a ampliação do déficit de servidores, agravado pelo longo período sem a realização de concurso para oficial de chancelaria; a mudança na relação entre a lotação de servidores em Brasília e no exterior, em favor deste último; e efeitos de gargalos no fluxo de carreira sobre os incentivos para a lotação adequada de diplomatas. Alguns postos no exterior também enfrentam situação crítica de pessoal.

A agenda da política externa para 2024 nos exigirá ainda mais: além do intenso trabalho habitual em suas áreas, os servidores farão o seguimento de iniciativas lançadas; realizarão cerca de 100 reuniões do G20; e prepararão, para as cúpulas a serem sediadas no Brasil em 2025, algo em torno de cem processos negociadores da COP30 do Clima e mais de cem reuniões do BRICS e do Mercosul.

Nesse quadro, questões relativas à gestão de pessoas – incluindo o ingresso, a alocação e a progressão de carreira dos servidores – revestem-se de fundamental importância para o êxito da política externa.

Serão tomadas medidas sistêmicas para, de um lado, mitigar o déficit de funcionários, a exemplo dos concursos já convocados para diplomatas e oficiais de chancelaria; e, de outro, alocar a força de trabalho do Itamaraty de modo mais eficiente e alinhado com as prioridades estabelecidas pelo senhor Presidente da República.

Será eventualmente necessária a aprovação de uma nova Lei do Serviço Exterior, de modo a garantir o reenquadramento salarial e funcional dos diplomatas e demais servidores do Ministério, bem como o adequado fluxo de progressão de carreira.

O planejamento institucional do ministério para o período 2024-2027 conferirá especial atenção à ampliação da diversidade no quadro dos servidores, avançando a partir de conquistas já realizadas, como o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco e da criação, neste governo, do sistema de diversidade e inclusão. O Brasil precisa de mais Mônicas de Menezes Campos em sua diplomacia.

Trabalharemos para aprimorar a qualidade de vida no ambiente de trabalho, com particular atenção à segurança e à saúde física e mental de servidores, e a uma política robusta de prevenção e combate a assédios e a qualquer forma de discriminação. Processos de planejamento, monitoramento, gestão e integridade pública serão aprimorados.

Tais medidas – combinadas a uma abordagem inclusiva na gestão do patrimônio físico, histórico e artístico da diplomacia – fortalecerão o Itamaraty, e os serviços que presta à sociedade, como lugar de pertencimento físico, político e simbólico para todos os brasileiros.

A diplomacia pública e as relações com os demais ministérios, o Congresso Nacional, os entes federativos, a academia e a sociedade civil serão intensificadas. Em seu governo, senhor Presidente, o Itamaraty será cada vez mais diverso, inclusivo e permeável ao diálogo com a sociedade brasileira.

Caros formandos,

Compraz-me receber os novos diplomatas ao lado de colegas com quem iniciei minha carreira e com quem compartilho a celebração de 50 anos de serviço público.

Deixo uma palavra de reconhecimento e afeto aos colegas Carlos Antonio da Rocha Paranhos, João Almino de Souza Filho e Andréia Cristina Nogueira Rigueira, e aos colegas de meu curso do Instituto Rio Branco: Piragibe dos Santos Tarragô, Carlos Alberto Lopes Asfora, Eduardo Prisco Paraíso Ramos e Moira Pinto Coelho.

Esse encontro entre as turmas de 2023 e 1973 confere sentido especial a uma palavra muito cara ao Itamaraty: *tradição*, a qual expressa um ato de entrega.

A importância simbólica dessa formação de vínculos, dessa troca de saberes entre gerações, reside tanto em quem passa o bastão, como em quem o recebe.

É nesse espírito que peço aos jovens colegas que recebam as múltiplas matrizes da tradição viva da diplomacia brasileira: prontos a conhecê-la, a honrá-la e a transformá-la quando necessário. E a construir, a partir dela, as novas tradições que conduzirão o futuro do Brasil e do Itamaraty.

É, igualmente, nesse espírito que peço a todos os servidores do Ministério que recebam os formandos: abertos a seus valiosos aportes e ideias, dos quais todos temos muito a nos beneficiar.

Muitas felicidades a todos e muito obrigado.*

* Versão completa e atualizada do discurso proferido pelo Ministro de Estado.

ARTIGOS

PACTA SUNT SERVANDA: O CUMPRIMENTO DOS COMPROMISSOS E A CREDIBILIDADE DO REGIME DE NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

Sergio Duarte[1]

Resumo

O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) reflete o receio de que muitos países venham a obter tais armas e o empenho dos cinco nuclearmente armados em legitimar sua posse. Os compromissos juridicamente vinculantes e verificáveis aceitos pelos países não nucleares no Tratado não têm contrapartida igualmente obrigatória exigível dos países nucleares. Esse desequilíbrio tem gerado insatisfação ao longo do tempo e dificultado o progresso no sentido de negociações multilaterais de desarmamento nuclear. Mesmo assim, todos os membros das Nações Unidas, menos quatro – que também se dotaram de armas nucleares – se mostram fiéis ao Tratado. No entanto, o agravamento da frustração de muitos Estados partes do TNP com a falta de cumprimento dos compromissos dos países nucleares pode levar ao aprofundamento da preocupante crise de confiança e credibilidade do regime internacional de desarmamento e não proliferação.

Palavras-chave: não proliferação; desarmamento; compromissos; TNP; tratado; credibilidade; armas nucleares; conferência de exame.

1 Embaixador, ex-alto representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento, presidente da Conferência e Exame do TNP em 2005.

> My country believes that the permanent viability of this treaty will depend in large measure on our success in the further negotiations contemplated by Article VI. Following the conclusion of this treaty, my government will, in the spirit of Article VI [...] pursue further disarmament negotiations with redoubled zeal and hope and with promptness.[2]

Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé.[3]

Credibilidade e autoridade

A crise atual de autoridade e credibilidade do arcabouço internacional de acordos no campo do desarmamento está intimamente ligada à percepção de um grave déficit na observância dos compromissos contidos no artigo VI do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Apesar das profundas divergências de visão entre países nucleares e não nucleares, o TNP é o principal instrumento multilateral no campo do controle de armamentos nucleares. Reflete a preocupação da comunidade internacional com o potencial destrutivo das armas atômicas e estabelece normas específicas que regulam a posse dessas armas e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos. Desde a adoção da Resolução 2373 (XXII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, que determinou a abertura do TNP à assinatura dos Estados, o Tratado continua a suscitar divergências e críticas, principalmente quanto à implementação dos compromissos de desarmamento nele constantes. Essa situação contribui para abalar a confiança na relevância e utilidade do Tratado, e pode colocar em risco sua validade e permanência.

Em um artigo publicado no *Bulletin of Atomic Scientists*, em 2019, os pesquisadores Tom Sauer, da Universidade de Antuérpia, e Joelien Pretorius, da Universidade do Cabo Ocidental, sugeriram que os países não nucleares abandonassem em massa o TNP, que na opinião deles "transformou-se em um entrave para a realização de um mundo livre de armas nucleares".

Os dois professores argumentam que a legitimidade e longevidade de qualquer tratado dependem do bom cumprimento de suas cláusulas pelas partes contratantes. No caso dos acordos internacionais, quando um grupo cumpre as obrigações estipuladas e outro não o faz, a legitimidade e finalmente sua sobrevivência passam a ser duvidosas. Esse, afirmam, é o caso em relação ao TNP.

> "Muitos países não nucleares consideram que o Tratado cumpriu seus objetivos no que se refere à não proliferação e que é necessário agora tratar com seriedade do desarmamento nuclear. Por sua vez, os membros nucleares e seus aliados veem o desarmamento como um objetivo distante e procuram reforçar os mecanismos e restrições aplicadas aos não nucleares a fim de evitar novos episódios de proliferação."

Ainda que bem fundamentada, a sugestão não foi recebida favoravelmente por muitos Estados, tanto nucleares quanto não nucleares, assim como pela grande maioria dos analistas e comentadores da situação do TNP. Para muitos, o Tratado foi eficaz para impedir a multiplicação de Estados dotados de capacidade nuclear bélica e é o único instrumento multilateral que contém o compromisso, ainda que tênue e qualificado, dos países nucleares de buscar, "de boa-fé e em data próxima", negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear. Abandoná-lo, argumentam essas vozes, criaria mais problemas do que soluções.

2 Arthur Goldberg, representante permanente dos Estados Unidos junto às Nações Unidas, 26 de abril 1968, apud HUNT, 2013, p. 399.

3 Artigo 26 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

Por outro lado, a aparente falta de disposição dos países possuidores de armas nucleares para engajar-se em um processo multilateral consistente e capaz de levar à efetiva proscrição e/ou à eliminação dos arsenais existentes tem dificultado a plena implementação dos dispositivos do TNP e acarreta crescente deterioração de sua credibilidade. Muitos países não nucleares consideram que o Tratado cumpriu seus objetivos no que se refere à não proliferação e que é necessário agora tratar com seriedade do desarmamento nuclear. Por sua vez, os membros nucleares e seus aliados veem o desarmamento como um objetivo distante e procuram reforçar os mecanismos e restrições aplicadas aos não nucleares a fim de evitar novos episódios de proliferação. Para os primeiros, o objetivo prioritário deve ser a negociação de acordos multilaterais juridicamente vinculantes de desarmamento, enquanto os últimos afirmam que a busca de tais acordos é ainda "prematura".

Em 27 de julho do corrente ano, iniciar-se-á um novo ciclo quinquenal preparatório para o processo de exame da implementação do TNP, no qual essa divergência fundamental mais uma vez estará no centro dos debates e a credibilidade de suas promessas será novamente posta à prova. No restante deste trabalho, procurar-se-á traçar a origem das divergências acima apontadas e avaliar a solidez do Tratado diante dos desafios que se avolumaram nos tempos correntes.

Antecedentes remotos do TNP

O armamento nuclear começou a proliferar em 16 de julho de 1945, quando os Estados Unidos detonaram pela primeira vez um artefato atômico explosivo por meio da fissão de átomos de urânio de forma controlada. Em 1939, o cientista Leo Szilard convenceu Albert Einstein a enviar uma carta ao então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, alertando sobre o fato de que a Alemanha estava buscando a utilização da energia nuclear para fins militares.

O governo estadunidense determinou a constituição em segredo de um grupo de cientistas e militares para a preparação do projeto pioneiro de construção de uma bomba atômica, vista como trunfo final para assegurar a vitória na guerra, cujo fim já se prenunciava. O resultado foi o bem-sucedido ensaio Trinity, realizado em 16 de julho de 1945 em uma região desértica do estado de Nevada conhecida pelos locais com o nome profético de Jornada del Muerto. No dia 26 do mesmo mês, os Estados Unidos, a URSS e o Reino Unido lançaram um ultimato ao Japão exigindo rendição imediata sob pena de enfrentar "rápida e completa destruição". Diante da ausência de capitulação, os planos seguiram adiante. Em 6 de agosto de 1945, a primeira bomba atômica da História foi lançada sobre a cidade de Hiroshima. Três dias depois, nova detonação, mais potente do que a primeira, atingiu a cidade de Nagasaki. As duas juntas mataram instantaneamente cerca de cem mil homens, mulheres e crianças em ambas as cidades, e muitas dezenas de milhares mais pereceram nas semanas e meses seguintes devido aos efeitos da radiação e da temperatura extrema.

Os dois bombardeios atômicos apressaram o fim da guerra no Oriente, embora a capitulação do Japão somente viesse a ocorrer poucas semanas depois, quando a União Soviética entrou no conflito, ocupando a Manchúria. A proliferação nuclear prosseguiu com a detonação de um engenho atômico explosivo pela URSS em 1949, seguido pelo Reino Unido em 1952, França em 1960 e China em 1964. Após a adoção do TNP, Israel, Índia, Paquistão e a República Popular Democrática da Coreia (RPDC) igualmente se dotaram de armamento nuclear. Vale notar que Israel não confirma nem desmente oficialmente a posse de armas nucleares, enquanto a RPDC, signatária original do TNP, retirou-se do Tratado antes de realizar sua primeira detonação experimental.

A nova arma mudou drasticamente o panorama político-estratégico do mundo. Pela primeira vez, a humanidade se via diante da possibilidade de destruição em proporções jamais antes imaginadas. Desde então, apesar de reduções na quantidade de armas nucleares existentes, o risco vem aumentando com o desenvolvimento de armamento com capacidades cada vez mais destrutivas e potenciais consequências devastadoras para o equilíbrio ambiental. Uma guerra nuclear total poderia significar a extinção da civilização humana no planeta.

Mesmo antes da derrota da Alemanha, em 8 de maio de 1945, os principais países aliados – Estados Unidos, URSS e Reino Unido – vinham mantendo conversações, com a participação da França e China, a fim de preparar a organização política do mundo após o conflito. Na Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, foram acordadas as bases do que viria a ser a Organização das Nações Unidas (ONU), sucessora da malograda Liga das Nações. Os objetivos declarados da entidade

mundial são a manutenção da paz e segurança internacional por meio de medidas coletivas de prevenção e supressão de ameaças à paz e de atos de agressão, além da solução pacífica de disputas entre Estados; o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; a cooperação internacional para a solução de problemas econômicos sociais e humanitários; e a consecução de um centro de harmonização das ações para a realização desses objetivos.

Esses objetivos estão consubstanciados na Carta das Nações Unidas, adotada em 26 de junho de 1945, duas semanas antes da primeira explosão atômica experimental. Por essa circunstância cronológica, não há menção a armas nucleares na Carta. Nos termos do artigo 2º, a ONU se baseia no princípio da igualdade soberana de seus membros, que se reflete na Assembleia Geral (AGNU), realizada anualmente, na qual cada Estado membro tem um voto e as decisões se dão por maioria. O órgão primordialmente encarregado da manutenção da paz e segurança é o Conselho de Segurança (CSNU), composto originalmente por onze países e posteriormente aumentado para quinze. Dentre esses, os cinco principais vencedores da Segunda Guerra Mundial são reconhecidos como "membros permanentes" e possuem direito de veto das decisões do Conselho. Os dez membros não permanentes não gozam dos mesmos privilégios. Cumprem mandatos de dois anos e são renovados segundo um critério de divisão regional.

A composição assimétrica do Conselho de Segurança, com prerrogativas específicas para os membros permanentes, foi adotada em grande parte devido à experiência anterior da Liga das Nações, na qual o órgão antecessor do CSNU – denominado Conselho – tinha originalmente quatro membros permanentes (Reino Unido, França, Itália e Japão) e outros quatro eleitos para períodos de três anos. Ao longo do tempo, esse número foi sucessivamente aumentado até chegar a onze. As decisões eram tomadas por unanimidade e não existia direito de veto. Essas características foram consideradas principais fatores da incapacidade da Liga para lidar com conflitos graves, inclusive a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1945.

Antecedentes imediatos do TNP

Embora a Carta não mencionasse as armas nucleares, o choque e horror suscitados universalmente pelas consequências dos bombardeios atômicos sobre Hiroshima e Nagasaki resultaram na adoção por consenso, em 24 de janeiro de 1946, da primeira resolução da Assembleia Geral da ONU. Em sua parte operativa, a resolução decidiu a constituição de uma Comissão, composta pelos membros do Conselho de Segurança mais o Canadá, encarregada de apresentar propostas para a "eliminação dos arsenais nacionais de todas as armas adaptáveis à destruição em massa". Na formulação dos objetivos da Comissão, encontravam-se embutidas as ideias de erradicação do armamento atômico e a sugestão estadunidense de uma autoridade multilateral supranacional que exerceria o controle de todas as atividades nucleares relacionadas com a tecnologia explosiva. O Brasil era membro não permanente do CSNU na época e participou ativamente dos trabalhos da Comissão por meio de seu principal representante, Almirante Álvaro Alberto.

A desconfiança e animosidade entre as duas principais potências – Estados Unidos e União Soviética – impediu qualquer progresso nos trabalhos da Comissão. A proposta estadunidense de adoção de um plano – que ficou conhecido como Plano Baruch – destinado a atribuir o controle da tecnologia explosiva nuclear a uma entidade multilateral esbarrou na objeção soviética. Segundo a proposta, todos os aspectos da produção e uso da energia atômica seriam confiados a uma agência internacional à qual os Estados Unidos atribuiriam o monopólio de que dispunham. A URSS, porém, impediu a necessária unanimidade ao objetar principalmente a uma cláusula que estabelecia sanções contra violações do acordo, sem possibilidade de veto no Conselho de Segurança, e contrapropôs que o arsenal estadunidense – único então existente – fosse eliminado antes de qualquer decisão de constituição da agência internacional de controle. O impasse determinou o fracasso da Comissão, que acabou por ser extinta em 1948.

Já na primeira metade dos anos 1950, alguns países começaram a demonstrar preocupação com a possibilidade de que outros, além dos que já haviam obtido capacidade nuclear bélica, viessem por sua vez a adquirir armas atômicas. O então ministro irlandês das relações exteriores, Frank Aiken, foi o primeiro a propor, no âmbito da ONU, medidas para conter a "disseminação" de armas nucleares. A partir de 1958, a Irlanda apresentou diferentes versões de um projeto de

resolução nesse sentido. A principal dificuldade foi vencida com a inclusão de uma cláusula que impediria aos membros não nucleares de uma aliança militar obter o "controle" do armamento em um futuro tratado de não proliferação.

É interessante observar que, inicialmente, a não proliferação foi tratada como "prevenção da *disseminação mais ampla*" de armas nucleares, formulação que continha a ideia de evitar que outros países viessem a obter a arma, além dos que já a possuíam, mas não cogitava bani-la. A preocupação com a eliminação do armamento nuclear, que até então estivera presente nos debates internacionais, cedera lugar ao temor de aumento do número de seus possuidores.

A questão do controle sobre as armas nucleares existentes esteve sempre em evidência. A Resolução 1665 (XV), adotada em 4 de dezembro de 1961, que ficou conhecida como "Irish Resolution", pedia

> a todos os Estados, em particular os que atualmente possuem armas nucleares, que usem seus melhores esforços para obter a conclusão de um acordo internacional que contenha dispositivos segundo os quais os países nucleares se abstenham de ceder o controle sobre armas nucleares e a transmissão de informações necessárias a sua fabricação aos Estados que não as possuam, e cláusulas pelas quais os Estados não possuidores se comprometam a não as fabricar ou de outra forma obter controle sobre elas.

Desde 1959 existia no âmbito das Nações Unidas um "Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento" (TNDC) composto por cinco membros da OTAN e outros cinco do Pacto de Varsóvia. A Resolução 1722 (XVI) da AGNU, adotada em 1961, transformou o TNDC em Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC), com a adição de oito membros não pertencentes a nenhuma das duas alianças militares. Os oito novos membros eram Birmânia (atual Myanmar), Brasil, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República Árabe Unida (na época composta pelo Egito e Síria) e Suécia. A França, que já estava em busca de capacidade nuclear bélica própria, declarou que somente participaria de negociações com outros países nucleares, e por esse motivo não tomou parte nas deliberações do ENDC. A cadeira que lhe foi destinada permaneceu vazia até a adoção do TNP.

No mesmo ano o então candidato a presidente dos Estados Unidos, John Kennedy, havia chamado a atenção para a possibilidade de que em pouco tempo "quinze ou vinte países" pudessem dispor de armamento nuclear. Seu sucessor, Lyndon Johnson, nomeou uma comissão de alto nível encarregada de estudar se haveria interesse dos Estados Unidos em promover a negociação de um tratado destinado a evitar essa eventualidade. A Comissão concluiu que a prevenção da proliferação a um número maior de países era "claramente" de interesse, ainda que exigisse decisões "difíceis", e recomendou intensificar o alcance e intensidade dos esforços nesse sentido, por meio a) de acordos formais, inclusive de proibição de ensaios e de estabelecimento de zonas livres de armas nucleares, b) de influência sobre certas nações que poderiam estar considerando a aquisição dessas armas, a fim de dissuadi-las e c) do exemplo por suas próprias políticas e ações. Sugeriu ainda gestões junto à URSS a fim de conseguir seu apoio para iniciativas de não proliferação, e chamou a atenção para possíveis programas nucleares de países como a Índia, Japão, Alemanha, Israel e República Árabe Unida (UAR). Alguns países europeus, como a Suécia e a Suíça, possuíam programas nucleares que poderiam resultar na aquisição de artefatos explosivos.

O debate multilateral prosseguiu ativamente no âmbito das Nações Unidas. Pela Resolução 2028 (XX) de 29 de novembro de 1965, a Assembleia Geral solicitou ao ENDC a "urgente consideração" da questão da proliferação de armas nucleares e a negociação de um tratado para evitá-la. A Resolução 2028 estabeleceu também os princípios em que deveria basear-se o futuro tratado: a) ausência de cláusulas que permitissem a países nucleares ou não nucleares proliferarem armas nucleares, direta ou indiretamente; b) o futuro Tratado deveria conter um equilíbrio aceitável de obrigações e responsabilidades para países nucleares e não nucleares; c) deveria constituir um passo no sentido do desarmamento geral e completo e particularmente do desarmamento nuclear; d) deveria conter dispositivos exequíveis para assegurar sua eficácia; e e) nada deveria afetar adversamente o direito dos Estados de concluir acordos regionais para a ausência de armas nucleares em seus territórios. Dificilmente se poderia afirmar que todos os princípios estabelecidos na Resolução 2028, particularmente os dois primeiros, tenham sido adequadamente refletidos no texto final do TNP.

Vale lembrar que já se achava em debate na época a proposta de estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina.

A primeira sugestão nesse sentido fora feita pelo então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Afonso Arinos de Melo Franco, na Assembleia Geral da ONU em 1961. Inicialmente recebida com ceticismo pelos países nucleares, a proposta tomou alento após a crise dos mísseis de Cuba, em 1962, e desembocou na bem-sucedida negociação do Tratado de Tlatelolco, posteriormente emulada com a criação de quatro outras zonas livres de armas nucleares.

Tramitação do TNP no ENDC

A partir da primeira metade da década de 1960, a União Soviética e os Estados Unidos, que até então eram possuidores exclusivos do armamento nuclear, vinham-se articulando a fim de reduzir ao máximo a possibilidade de aquisição dessas armas por novos países. Com esse objetivo, ambos apresentaram individualmente ao ENDC, do qual eram copresidentes, anteprojetos de um tratado destinado a impedir a proliferação de armas nucleares. Em seguida, negociaram entre si um projeto conjunto, apresentado em 1967.

Em seu livro *The Nuclear Non-proliferation Treaty: Origin and Implementation* o embaixador egípcio Mohamed Shaker afirma que os dois copresidentes

> agiam em grande harmonia e estreita coordenação, interpretando alternadamente os dispositivos da proposta, procurando convencer os demais membros sobre a oportunidade e a validade de seus textos, e chegando a insinuar de forma veemente as implicações desfavoráveis no campo dos usos pacíficos para os países que pudessem recusar-se a tornar-se partes do futuro tratado. Ambos exerceram grande influência em todas as fases do debate, tanto em matéria substantiva quanto processual (SHAKER, 1980, p. 76).

Embora adversários em outros campos, os dois países tinham evidentemente idêntico empenho em assegurar a rápida aprovação de um tratado que lhes permitisse manter, e idealmente legitimar, seu armamento e que, ao mesmo tempo, proibisse a aquisição por outros países.

O projeto soviético-estadunidense estipulava que um Estado seria formalmente considerado "Estado nuclear" caso houvesse detonado um engenho atômico até a data limite de 1 de janeiro de 1967. Dessa maneira, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas se tornariam formalmente reconhecidos como possuidores exclusivos dessas armas. Posteriormente, a Índia detonou um artefato experimental em 1974 e o Paquistão fez o mesmo em 1978. Há poucas informações sobre o programa nuclear de Israel, mas acredita-se que esse país tenha se beneficiado de colaboração com o Reino Unido e a França, e provavelmente a África do Sul, para obtenção de sua capacidade nuclear bélica. O país que mais recentemente se dotou de armas nucleares foi a República Popular Democrática da Coreia, em 2006. Índia, Israel, Paquistão e RPDC não aderiram ao TNP, o que os obrigaria a desfazer-se de seus arsenais e aceitar a condição de "Estado não nuclear". São considerados países nucleares *de facto*.

O projeto EUA-URSS foi ativamente debatido no ENDC e no seio da comunidade internacional, inclusive em organizações não governamentais, durante os anos de 1966 e 1967. Atendendo a algumas das preocupações trazidas principalmente pelos membros do Grupo dos Oito, os dois patrocinadores apresentaram novas versões de seu projeto, que mesmo assim não contemplavam adequadamente algumas das principais reivindicações, especialmente as ligadas à necessidade de equilíbrio entre direitos e obrigações dos Estados nucleares e não nucleares por meio da inclusão de um compromisso vinculante de desarmamento nuclear. Os países não nucleares lograram o reconhecimento do direito de todos à exploração e uso da energia nuclear para fins pacíficos, tema que não figurava nas primeiras propostas de textos feitas pelas duas potências. Deve-se observar que o reconhecimento desse direito não deve ser considerado como contrapartida do compromisso de não obtenção da arma atômica, pois a verdadeira contrapartida é o desarmamento nuclear.

Não houve consenso no Comitê sobre o texto do projeto final do futuro tratado, apresentado pelos dois copresidentes. Estes decidiram então remetê-lo à Assembleia Geral sob sua própria responsabilidade. O Relatório do ENDC, submetido à Assembleia "em nome do Comitê" pelos dois copresidentes (documento A/7072, DC/230, de 19 de março de 1968), contém em seu Anexo I as mudanças por eles introduzidas no projeto conjunto "à luz dos debates subsequentes no Comitê". As propostas de emendas apresentadas

por várias delegações, inclusive o Brasil, e por governos não representados no ENDC constam do Anexo IV.

O projeto de resolução que recomendava aos Estados a assinatura do Tratado com as alterações mencionadas acima, além de outras debatidas na I Comissão da Assembleia Geral, foi adotado com quatro votos contrários e 21 abstenções, o que indica que, na ocasião, cerca de um quarto do total de membros da ONU considerou que o TNP não atendia a seus interesses.

Em 1970, ao receber 40 ratificações, o Tratado entrou em vigor.

Os debates sobre o projeto de Tratado

À época dos debates multilaterais sobre não proliferação, o mundo vivia uma profunda divisão político-ideológica entre dois blocos antagônicos que buscavam exercer influência preponderante sobre a maioria da comunidade internacional. Como não poderia deixar de ser, o TNP reflete situações e relações de poder que existiam nos anos 1950 e 1960 e que em muitos aspectos não correspondem às realidades do mundo multipolar que foi se consolidando nas décadas seguintes até os tempos de hoje.

Muitos países, tanto membros quanto não membros do ENDC, assumiram desde o início uma postura crítica ao projeto apresentado naquele órgão por considerarem discriminatória a simples codificação da divisão do mundo em possuidores e não possuidores de armas nucleares, com prerrogativas e obrigações diferenciadas e não equilibradas. A posse da arma pelos cinco países mencionados no TNP é de fato uma situação transitória, enquanto não forem tomadas medidas eficazes de desarmamento. O Tratado não pode ser interpretado como um aval à posse perpétua desse armamento.

A maioria dos membros não nucleares do ENDC criticava também a redação pouco clara do artigo VI no projeto conjunto, que não impõe obrigações de desarmamento nuclear juridicamente vinculantes e definidas no tempo. Alguns foram mais longe, ao afirmar que o TNP estabelecia um verdadeiro sistema de *apartheid* nuclear, não apenas no que se refere à fabricação e posse de armas atômicas, mas principalmente no desenvolvimento da tecnologia nuclear pacífica. Ambas as alegações encontram hoje respaldo no fato de que, durante as décadas de vigência do TNP, os Estados nucleares não tomaram medidas decisivas e independentemente verificáveis para se desfazerem de seus arsenais, enquanto cada vez mais propõem e procuram impor restrições às atividades nucleares daqueles que não os possuem.

Apesar das críticas, a adesão ao TNP foi aumentando ao longo do tempo. Pouco a pouco, por motivos diversos, países que haviam hesitado em aderir ao Tratado acabaram por aceitá-lo, malgrado suas percebidas deficiências. Em parte isso se deu porque muitos dentre esses países haviam efetivamente descartado quaisquer ambições de vir a desenvolver armamento nuclear, considerando-o não essencial, e mesmo prejudicial para sua segurança e convencidos de que seu interesse maior é a consolidação de um regime universal de não proliferação, ainda que reconhecendo a posse temporária por alguns Estados. Outros, porém, preferiram não abdicar da faculdade de desenvolver programas nucleares independentes e sem restrições, num ambiente mundial de dicotomia entre duas grandes potências rivais. Havia também, em muitas capitais, a esperança de que os países nuclearmente armados viessem a levar a sério os tênues compromissos de desarmamento constantes do artigo VI. Embora a percepção geral seja a de que isso não ocorreu, o TNP é hoje o instrumento de maior adesão no campo do desarmamento e é considerado a "pedra angular" do regime internacional de não proliferação nuclear.

Muitos países não nucleares continuaram a insistir, principalmente durante as Conferências de Exame da implementação do Tratado, na necessidade de adoção de um instrumento de proibição de ensaios com explosivos atômicos em todos os ambientes, pela proscrição da produção de matéria físsil para fins bélicos, com destruição dos estoques existentes, pela adoção de garantias positivas e negativas de segurança e pelo estabelecimento de novas zonas livres de armas nucleares no mundo. O Tratado de proscrição de ensaios (CTBT) foi efetivamente negociado e adotado em 1996, mas até hoje não entrou em vigor. As demandas mencionadas acima não excluíam a necessidade de reforçar os instrumentos de não proliferação, especialmente a importância da aplicação das salvaguardas da AIEA e a universalização do Tratado. Entre outros temas, a segurança do

transporte e descarte de resíduos atômicos tem sido objeto de particular atenção.

A obtenção da capacidade nuclear própria por parte de RPDC, Israel, Índia e Paquistão após a vigência do TNP suscitou a questão do *status* desses quatro países em relação ao Tratado. Devido ao estabelecimento de limite temporal no passado para o reconhecimento como "Estado nuclear", eles somente poderiam vir a ser considerados *de jure* como tais mediante uma emenda ao TNP. Não parece haver, contudo, possibilidade de abertura de um processo de emenda, pois os interesses e percepções divergentes de muitos membros do Tratado, bem como suas insatisfações, poderiam levar à implosão do instrumento e do regime por ele imposto.

Cumprimento dos compromissos assumidos

Nos termos do artigo III do TNP, cada Estado parte não possuidor de armas nucleares se obriga a aceitar salvaguardas a serem estabelecidas conforme acordo a ser negociado e concluído com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), com a finalidade exclusiva de verificar o comprimento dos compromissos assumidos por força do instrumento. Em 1972, por meio da InfCirc 153, formalizou-se o entendimento de que para aperfeiçoar a verificação dos compromissos contidos no artigo II do TNP era necessário adotar salvaguardas "abrangentes", isto é, aplicáveis a todo material fértil ou físsil em todas as atividades pacíficas em seu território, com o exclusivo objetivo de garantir que esse material não fosse desviado para armas nucleares ou artefatos nucleares explosivos. Esse entendimento foi posteriormente reiterado na Conferência de Exame de 2000. Esses parâmetros têm orientado a ação da Agência no exercício de suas atribuições de verificação sobre os Estados não nucleares.

O TNP não estabelece mecanismos de verificação do cumprimento dos compromissos assumidos pelos cinco países possuidores de armas nucleares. No que se refere à não proliferação, as obrigações desses países se resumem às contidas no art. I, isto é, não transferir a qualquer recebedor armas ou explosivos nucleares ou o controle sobre tais armas e explosivos e tampouco assistir, estimular ou induzir Estados não nucleares a adquiri-los. Não se conhecem denúncias de transferência de armas nucleares de países possuidores para não possuidores, embora desde o advento do TNP tenham surgido indagações, principalmente por parte da Rússia, sobre o grau de controle sobre as armas nucleares estadunidenses estacionadas em países da OTAN.

Quanto ao desarmamento nuclear, as obrigações constantes do art. VI se aplicam igualmente a todas as partes do Tratado, tanto possuidoras quanto não possuidoras de armamento nuclear, isto é, "entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional". O TNP tampouco prevê mecanismos para a verificação do cumprimento desses compromissos.

Em 1996, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) emitiu a Opinião Consultiva de que "existe uma obrigação de levar adiante, até sua conclusão, negociações que levem ao desarmamento nuclear em todos os seus aspectos". Até o momento não ocorreram negociações do tipo descrito, com exceção das que produziram o Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN) em 2017, que serão tratadas adiante. Por ocasião da adoção desse último instrumento, os cinco países nucleares reconhecidos no TNP declararam formalmente que não apoiariam esse tratado e tampouco o assinariam e ratificariam. Enfatizaram também que não o consideram vinculante para si e que não concordariam com qualquer alegação de que ele contribua para o desenvolvimento do direito internacional consuetudinário.

Com essa atitude, aqueles países certamente procuraram qualificar-se como "objetores persistentes" a fim de prevenir-se contra a eventualidade de que, com o crescimento do apoio ao TPAN, este venha a ser reconhecido como fonte costumeira de direito, nos termos do art. 38 (c) do Estatuto da CIJ.

Mecanismos complementares de verificação

Durante a primeira Guerra do Golfo (1990-1991), surgiram suspeitas da existência de programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa, inclusive nucleares, no Iraque, o que levou à negociação e adoção de um modelo de protocolo, de adesão voluntária, adicional aos acordos de salvaguarda abrangentes (CSAs) existentes entre cada Estado não nuclear e a Agência. O modelo desse acordo foi aprovado pela Junta de Governadores e é objeto da InfCirc 540, de 1977. Cento e setenta e oito Estados já firmaram acordos de aplicação de salvaguardas abrangentes, além de quinze outros que ainda dependem de (?) ratificação.

Diferentemente das salvaguardas abrangentes, o Protocolo Adicional (PA) se aplica não somente aos materiais sensíveis, mas a todas as instalações existentes no país inspecionado. As modalidades de sua aplicação devem ser objeto de negociação entre cada Estado e a AIEA, com a finalidade de possibilitar inspeções mais completas e intrusivas do que as contempladas nos acordos previstos no artigo III do TNP, sem anuência específica e independentemente do tipo e finalidade da instalação a ser visitada.

Refletindo a divisão estabelecida pelo TNP entre Estados possuidores e não possuidores de armamento nuclear, os cinco países reconhecidos como Estados nucleares têm tratamento diferenciado no que se refere a salvaguardas e possuem o privilégio de designar as instalações nas quais poderão ser realizadas inspeções.

Todos os cinco concluíram com a Agência acordos de "oferta voluntária" que servem de base para a aplicação de salvaguardas sobre os materiais e instalações nucleares que tais Estados tenham voluntariamente designado e tenham sido selecionados pela AIEA para essa finalidade.

A AIEA afirma não estar em condições de verificar a exatidão e completude do cumprimento das obrigações de não proliferação na ausência de um Protocolo Adicional em vigor com cada país interessado. Alguns membros do TNP, no entanto, têm resistido a aceitar restrições a seus programas nucleares pacíficos além das contidas nos acordos de salvaguardas celebrados nos termos do artigo III do Tratado.

Até março de 2022, 140 Estados e o Euratom já haviam assinado e ratificado o Protocolo Adicional e outros quinze signatários ainda não haviam depositado seus instrumentos de ratificação.

Posições brasileiras

A adoção da extensão indefinida do TNP em 1995 provocou o reexame da atitude do Brasil em relação ao Tratado. O governo brasileiro assinou-o no ano seguinte e o ratificou em 1998, com a ressalva expressa no Decreto Legislativo nº. 65, de 2 de julho daquele ano, a saber: "A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação das armas atômicas".

A partir de sua adesão ao TNP, o Brasil tem se mostrado especialmente ativo em busca do aperfeiçoamento do regime, buscando especialmente o reforço dos compromissos de desarmamento nuclear. A delegação brasileira teve papel destacado na negociação e adoção do Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN), e o Brasil foi o primeiro país a assiná-lo, em setembro de 2017. A ratificação desse instrumento se encontra atualmente sob consideração no Congresso Nacional.

O Brasil tem acordos de salvaguardas abrangentes com a AIEA, mas decidiu não assinar o Protocolo Adicional, em parte por considerar que os mecanismos de verificação preexistentes são suficientes para comprovar o cumprimento de suas obrigações de não proliferação e também por haver condicionado sua aceitação de novos compromissos a progressos tangíveis no sentido do desarmamento nuclear. A esse respeito, a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, contém a seguinte diretriz:

> O Brasil zelará por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potên-

cias nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear.

O Grupo de Supridores Nucleares (NSG), do qual faz parte o Brasil, foi instituído em 1975 com a finalidade de coordenar atividades de controle de exportação de material, equipamento e tecnologia nuclear a países que não dispõem de armamento atômico. Em 2010, o NSG reconheceu a equivalência entre o Protocolo Adicional e arranjos regionais de contabilidade e controle de materiais nucleares, como o que existe desde 1991 entre o Brasil e a Argentina. Segundo essa decisão, os fornecedores somente devem autorizar transferências de bens, equipamentos e tecnologias diretamente utilizáveis no enriquecimento ou reprocessamento de matéria físsil quando existir um Acordo de Salvaguardas Abrangentes e um Protocolo Adicional em vigor para o recebedor, ou que este, interinamente, esteja implementando acordos adequados de salvaguardas com a AIEA, inclusive um arranjo regional de contabilidade e controle sobre materiais nucleares aprovado pela Junta de Governadores da AIEA.

O processo de exame do TNP

O atual sistema de avaliação do TNP, instituído pela Conferência de Exame e Extensão em 1995, consiste em três Conferências Preparatórias, realizadas nas cidades de Viena, Genebra e Nova York, durante quinze dias cada uma, sucessivamente nos três anos anteriores a cada Conferência quinquenal de Exame. As duas primeiras costumam tratar dos aspectos substantivos da implementação do Tratado e a terceira tem os encargos principais de formular um documento de substância e de tomar decisões de procedimento, como a indicação do presidente e a adoção do projeto de agenda, a serem posteriormente referendadas na Conferência de Exame. Na prática, os relatórios substantivos dos presidentes das três Conferências Preparatórias têm se limitado a registrar posições divergentes e em pouco ou nada contribuem para o consenso.

As dez Conferências de Exame realizadas até agora revelam claramente a falta de consenso a respeito da implementação do TNP. Em todas essas Conferências, o principal motor das divergências que impediram a adoção de documentos finais substantivos tem sido a insatisfação dos países não nucleares com a percebida falta de disposição dos nucleares de honrar os compromissos assumidos e aceitar obrigações juridicamente vinculantes e ações decisivas de desarmamento. A origem do ciclo recorrente de resultados insatisfatórios se encontra no caráter inerentemente discriminatório do próprio Tratado.

Nas Conferências de Exame, as delegações participantes costumam encontrar pontos de convergência na identificação dos chamados "três pilares" do Tratado – não proliferação, desarmamento nuclear e usos pacíficos da energia nuclear –, mas discordam no que se refere à importância relativa de cada um deles. São frequentes nos Documentos Finais expressões gerais de compromisso com os objetivos do instrumento, mas somente em 2000 e 2010 foi possível redigir planos efetivos de ação, porém sem definição do grau de obrigatoriedade ou de prazos para seu cumprimento. No que se refere à implementação dos parcos acordos obtidos, muitas vezes os Estados escolhem os pontos que desejam ressaltar e ignoram os que não são de seu interesse.

Desde a época dos debates sobre os anteprojetos apresentados no ENDC pelos dois copresidentes, tornou-se clara a divergência fundamental que permanece viva até hoje. Os países não nucleares, com exceção daqueles que possuem arranjos de segurança com possuidores dessas armas, se mostram insatisfeitos com o que consideram falta de interesse e de genuína disposição desses últimos para engajar-se em entendimentos decisivos de desarmamento. Ao mesmo tempo, os países nuclearmente armados, com apoio de seus aliados, promovem uma agenda de restrições estritas para prevenir a proliferação, que a seu ver constituem etapas necessárias para a criação de condições – vagamente formuladas – que tornariam possível o desarmamento em algum momento não especificado em um futuro distante. As reduções e limites dos arsenais, bilateralmente negociados ou unilateralmente decididos ao longo das décadas, respondem a imperativos de economia ou obsolescência, e não guardam relação orgânica com os compromissos de desarmamento.

Recriminações mútuas e argumentos especiosos têm sido a regra, em lugar de debates construtivos. Os acordos sobre as fórmulas

utilizadas nos Documentos Finais ou nos planos de ação dependem principalmente do nível de tensão entre as potências armadas e da habilidade dos redatores no tratamento dos pontos controvertidos. A extensão da validade do TNP, obtida após uma verdadeira maratona de esforços conjuntos, tornou-se possível principalmente devido ao acordo sobre um "pacote" de decisões que incluiu a resolução que determinou a convocação da Conferência sobre armas de destruição em massa no Oriente Médio, o estabelecimento de reforços ao processo de exame do Tratado e a adoção de um conjunto de princípios e objetivos para a não proliferação e o desarmamento nuclear. Ao aproximar-se a XII Conferência de Exame, trinta anos depois daquelas decisões, não houve ainda avanços substantivos para a realização da Conferência do Oriente Médio e o processo de exame do TNP continua controverso e escassamente produtivo.

A adoção consensual, em 2000, de "13 passos práticos para esforços sistemáticos e progressivos para a implementação do artigo VI", inclusive o "compromisso inequívoco" de tornar efetiva a eliminação total dos arsenais nucleares, decorreu em grande parte da atmosfera de distensão então reinante e que durou até o limiar do século XXI. Logo no início do novo milênio, contudo, tornou-se claro que as esperanças não correspondiam à realidade. O clima propício foi rapidamente substituído por posições extremas em matéria de segurança e hostilidade crescente entre os principais figurantes. O sentimento de frustração e desconfiança comprometeu a realização da Conferência de Exame de 2005 e recrudesceu desde então, apesar do relativo sucesso da Conferência de 2010.

O Tratado de Proibição de Armas Nucleares

Uma importante exceção nesse panorama pouco animador foi a adoção e a incorporação ao Documento Final da Conferência de 2010 da proposta suíça de referência às "catastróficas consequências" de qualquer uso de armas nucleares. No entanto, na sessão subsequente da Primeira Comissão da Assembleia Geral, os países nucleares e alguns de seus aliados descartaram os apelos em prol de um entendimento mais profundo dos efeitos do uso de armas nucleares e suas consequências humanitárias e implicações sobre o meio ambiente, a saúde e as condições econômicas e sociais. Mesmo diante da oposição desses países, alguns governos, organizações internacionais e entidades da sociedade civil lograram convocar e realizar três conferências sobre esses temas, em 2013 e 2014. O sucesso dessas conferências resultou na adoção do "compromisso humanitário", proposto pela Áustria, e da decisão de mais de cem países de buscar a eliminação da lacuna jurídica representada pela falta de instrumentos internacionais eficazes no campo do desarmamento nuclear.

Os proponentes do Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN), entre os quais o Brasil, conseguiram levar adiante a iniciativa original de 2010 com o apoio de organizações da sociedade civil. Em dezembro de 2016, a Assembleia Geral adotou a Resolução 71/258, que decidiu, por 113 votos a favor, 35 negativos e 13 abstenções, convocar em 2017 uma Conferência das Nações Unidas para negociar "um instrumento juridicamente vinculante de proibição de armas nucleares que leve a sua total eliminação". Essas negociações se iniciaram em março de 2017 e em setembro do mesmo ano o TPAN foi aberto à assinatura dos Estados.

É importante ressaltar que a iniciativa de convocação daquela Conferência correspondeu ao compromisso de cada Estado parte do TNP, constante do artigo VI, de "entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear".

Os possuidores de armas nucleares e alguns de seus aliados procuraram desde o início dificultar o processo de adesão e ratificação do instrumento por meio de gestões enérgicas e nem sempre ortodoxas. Mesmo assim, o Tratado conta hoje com 91 signatários e 68 ratificações. Em 2022, as partes do TPAN celebraram a Primeira Reunião anual, na qual foram tomadas decisões importantes para a consolidação do instrumento. Uma segunda reunião está programada para 27 de novembro a 1 de dezembro do corrente ano, em Nova York. Os Estados que não aderiram ao Tratado poderão participar como observadores, assim como organizações internacionais e entidades da sociedade civil.

A experiência recente

Das dez Conferências de Exame realizadas desde a adoção do TNP, seis terminaram sem a adoção de um Documento Final substantivo, o que revela a profundidade e extensão das divergências entre países possuidores e não possuidores de armas nucleares. Nas Conferências de 1975, 1985, 2000 e 2010, foi possível adotar documentos de consenso, o que não ocorreu nas de 1980, 1990, 1995, 2005, 2015 e 2022.

Por força do artigo X.2 do Tratado, a Conferência sobre a extensão da vigência realizou-se em 1955, decorridos 25 anos da entrada em vigor do instrumento. Os países nucleares e seus aliados favoreciam a extensão indefinida, enquanto um setor significativo entre os não nucleares parecia preferir prorrogar sua vigência por mais 25 anos, de maneira a poder prosseguir pressionando no sentido de medidas concretas de desarmamento. Em declarações não vinculantes, de caráter político, países nucleares procuravam dar a entender que a adoção da extensão indefinida proporcionaria progressos em direção ao desarmamento nuclear. Alguns Estados partes buscavam fórmulas que evitassem uma confrontação potencialmente perigosa para o futuro do regime de não proliferação. Essa última tendência acabou por prevalecer, com o consenso sobre um conjunto de princípios e objetivos que deveriam nortear dali em diante o processo de desarmamento e não proliferação, complementados pelo sistema acima descrito de conferências periódicas para o acompanhamento da implementação do Tratado.

O entendimento final foi em grande parte decorrente da adoção de uma resolução, copatrocinada pelos três Depositários do TNP – Estados Unidos, Reino Unido e Rússia – que tratava do estabelecimento de uma zona livre de armas de destruição em massa no Oriente Médio. Assegurados esses elementos processuais e políticos, o presidente da Conferência de Exame e Extensão, embaixador Jayantha Dhanapala, declarou formalmente não haver objeção à extensão da vigência do Tratado por prazo indefinido. A Conferência de 1995 não tratou do exame da implementação do Tratado e, portanto, não adotou um documento final a respeito.

A Conferência de Exame seguinte, em 2000, beneficiou-se do clima de relativa distensão entre as principais potências e logrou consenso em torno de um conjunto de "13 Passos Práticos" para a realização do desarmamento nuclear. Vale notar que algumas dessas medidas se encontram hoje obsoletas ou ultrapassadas por acontecimentos posteriores, mas possuem importância substantiva e histórica relevante, enquanto outras são de interesse atual. A Conferência registrou também, pela primeira vez, o "compromisso inequívoco" dos países nucleares com o desarmamento. Na verdade, os avanços obtidos constituem compromissos políticos e não obrigações juridicamente vinculantes, cujo cumprimento, ao que argumentam os países nucleares, depende das condições de segurança internacional e outros fatores externos.

Embora longe de terem sido implementados, é útil recordar de maneira sucinta os "13 passos": 1. Conclusão do CTBT; 2. Moratória de testes nucleares; 3. Negociação de um tratado sobre matéria físsil na CD; 4. Estabelecimento de um órgão subsidiário na CD para tratar de desarmamento; 5. Afirmação do princípio de irreversibilidade; 6. Compromisso inequívoco de eliminação de arsenais nucleares levando ao desarmamento; 7. Entrada em vigor do acordo START II, conclusão do START III e preservação do Tratado ABM; 8. Conclusão e implementação da Iniciativa Trilateral; 9. Medidas sequenciais por parte dos países nucleares que levem ao desarmamento, de forma a promover a estabilidade internacional baseada no princípio da segurança não diminuída para todos, reduções unilaterais, maior transparência, novas reduções de armas não estratégicas, fim do estado de alerta; menor papel das armas nucleares nas políticas de segurança; engajamento dos países nucleares; 10. Arranjos entre países nucleares para colocar o material físsil não mais necessário para objetivos militares sob verificação da AIEA ou outra entidade relevante; 11. Reafirmação do objetivo final do desarmamento geral e completo sob controle internacional eficaz; 12. Relatórios periódicos no âmbito do processo fortalecido de exame do TNP; 13. Desenvolvimento de capacidade de verificação.

A deterioração do clima internacional nos anos imediatamente seguintes prejudicou a preparação da Conferência de Exame de 2005 e impediu sua plena realização. Ainda durante a fase preparatória, a validade dos consensos obtidos em 2000 foi posta em dúvida, assim como a prioridade do desarmamento nuclear em relação a outros objetivos do Tratado. Medidas acordadas em Conferências de Exame anteriores

foram renegadas ou repudiadas. Essa foi, em última análise, a principal razão do fracasso da Conferência de 2005. Não foi sequer possível obter consenso em torno de um programa de trabalho e a Conferência terminou com um sentimento geral de grande frustração.

Esse malogro contribuiu para um esforço geral em busca do êxito da Conferência de 2010, que adotou um Plano de Ação sobre os chamados "três pilares" do TNP, isto é, desarmamento, não proliferação e usos pacíficos. Essa Conferência tomou também uma importante decisão ao encarregar o secretário-geral da ONU e os três copatrocinadores da resolução de 1995 sobre o Oriente Médio (Estados Unidos, Reino Unido e Rússia) de convocar uma conferência sobre o estabelecimento de uma zona livre de armas de destruição em massa naquela região. A Finlândia ofereceu-se para sediar a futura Conferência, e após extensas consultas o subsecretário de Estado para assuntos externos desse país, Jaakko Laajava, foi designado facilitador. No entanto, seus esforços para viabilizar a realização do conclave não tiveram resultado. Até hoje, não houve progressos nesse sentido.

A Conferência de Exame de 2010 foi considerada bem-sucedida devido à adoção do Plano de Ação contendo 22 pontos, além da decisão de realizar em 2012 a conferência sobre armas de destruição em massa no Oriente Médio. Até o momento, porém, as propostas do Plano de Ação permanecem sem seguimento e não houve progresso para a convocação da conferência sobre o Oriente Médio. No entanto, a Conferência teve o mérito de reconhecer as consequências catastróficas do uso de armas nucleares, o que ensejou importantes decisões, comentadas anteriormente neste trabalho.

Nas duas mais recentes Conferências de Exame, em 2015 e 2022, os projetos de Documento Final apresentados pelos respectivos presidentes foram considerados em geral um retrocesso em relação a documentos anteriores, mas poderiam ter sido aceitos para demonstrar apoio geral ao Tratado. De alguma forma, as delegações pareceram conformar-se com a relativa debilidade dos respectivos textos em prol de um consenso que se anunciava como possível para evitar o fracasso da Conferência.

A menção à convocação de Conferência sobre armas de destruição em massa no Oriente Médio no projeto de documento final em 2015 suscitou objeções das delegações do Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, que impediram o consenso. Na Conferência de Exame de 2022, esse tema não provocou objeções, pois os países mais interessados haviam iniciado em 2019 um processo de consultas e conferências específicas, fora do âmbito do TNP.

Apesar do distanciamento causado pela guerra da Ucrânia entre as delegações da Rússia de um lado, e dos países ocidentais, de outro, os trabalhos da Conferência de Exame de 2022 se desenvolveram em clima relativamente ameno e tanto quanto possível construtivo. Em fim de contas, porém, a objeção russa ao projeto de documento final impediu o possível consenso. Sem explicar em detalhe a natureza de sua oposição ao texto proposto pelo presidente da Conferência, embaixador Gustavo Zlauvinen, o representante russo apontou "aspectos políticos" e "desequilíbrio" a respeito da situação da usina nuclear de Zaporizhia, alegando "objeções fundamentais" e acrescentando que "muitos países" tampouco concordavam integralmente com o projeto apresentado, o que não deixa de ser verdade. Nunca saberemos se alguma outra delegação teria levantado objeções, caso a Rússia não o tivesse feito.

Conclusão

Para muitos observadores, a história do TNP é um compêndio de aspirações não satisfeitas e promessas não cumpridas. Apesar dos percalços, controvérsias e dificuldades apontadas nas linhas acima, o Tratado é ainda o principal instrumento multilateral no campo do controle de armamentos. A despeito da insatisfação de grande parte dos países não nucleares e das frustrações dos que anseiam por compromissos mais firmes e passos concretos no sentido do desarmamento nuclear, o TNP não parece correr risco de desintegração no futuro imediato. Mesmo combatido, pode-se afirmar que o regime existente continua a desempenhar papel importante para limitar o número de países que dispõem de armas nucleares aos atuais nove. Até hoje, nenhum país não nuclear parte do TNP dotou-se clandestinamente de armamento atômico. O sistema de verificação dos compromissos de não proliferação instituído pelo TNP, aliado a meios nacionais de vigilância

e coerção, tem dado mostras de eficácia. Certamente a obtenção de capacidade nuclear por qualquer país atualmente não possuidor teria consequências gravíssimas e imprevisíveis sobre o regime de não proliferação e sobre as condições mundiais de segurança.

O cumprimento dos compromissos de desarmamento contidos no Tratado permanece pendente. A longevidade e autoridade do TNP dependem de sua credibilidade. Contudo, não é possível prever até que ponto e com que rapidez a insatisfação com a percebida falta de disposição dos países nucleares para o cumprimento das obrigações contidas no artigo VI poderá levar a um progressivo descrédito do Tratado.

O prosseguimento da atual indefinição na guerra na Ucrânia representa um grave risco e tem importantes repercussões para a manutenção da paz e segurança mundiais. O ataque de uma potência nuclear contra um adversário desprovido de tais armas poderá levar outros países a concluir que necessitarão delas para garantir sua própria segurança. Todas as cinco potências nucleares reconhecidas no TNP se encontram envolvidas, em maior ou menor grau, na guerra entre a Rússia e a Ucrânia. Embora tenham ocorrido ameaças bastante explícitas, até o momento os adversários se abstiveram de empregar esse armamento. Alguns indícios, porém, parecem prenunciar uma escalada, especialmente a colocação de armas nucleares "táticas" russas no território de Belarus e a aparente disposição do governo polonês de abrigar armamento atômico da OTAN em seu solo. Caso armas nucleares sejam usadas nessa guerra, as consequências negativas sobre o regime de não proliferação serão profundas e poderão até mesmo redundar no desmoronamento da estrutura de acordos sobre segurança internacional erigida desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Em um prazo mais longo, qualquer que seja o resultado do conflito, outro fator de pessimismo sobre a permanência da atual ordem mundial é o futuro do relacionamento entre os Estados Unidos, a Rússia e a China.

A História ensina que a melhor garantia da estabilidade nas relações internacionais é o respeito de todas as partes de um acordo – e não de apenas algumas – aos compromissos nele assumidos. Em seu relato sobre o desenrolar da Conferência de Exame e Extensão de 1995, o presidente Jayantha Dhanapala faz a seguinte observação:

> Em última análise, a melhor garantia contra a complacência deve ser encontrada no grau de confiança dos Estados partes a respeito da legitimidade ou da equidade do Tratado – e sobre isso tenho algumas dúvidas, pois existe uma percepção ampla e persistente entre muitos deles de que, afinal de contas, a barganha fundamental do TNP é de fato discriminatória, como sempre afirmaram seus críticos. Assim, como poderão os Estados partes impedir que essa "barganha", duramente conquistada, venha a deteriorar-se, transformando-se em uma trapaça?

Referências

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 8 nov. 2023.

DHANAPALA, Jayantha. *Multilateral diplomacy and the NPT*: an insider's account. Genebra: UNIDIR, 2005.

HUNT, Jonathan Reid. *Into the Bargain:* The Triumph and Tragedy of Nuclear Internationalism during the Mid-Cold War, 1958-1970. 2013. 439 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – The University of Texas at Austin, Austin, 2013. Disponível em: <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/44062/HUNT-DISSERTATION-2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. 26 jun. 1945.

_____. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. 22 maio 1969.

PRETORIUS, Joelien; SAUER, Tom. Is it time to ditch the NPT? *Bulletin of the Atomic Scientists*, 6 set. 2019. Disponível em: <https://thebulletin.org/2019/09/is-it-time-to-ditch-the-npt/>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SHAKER, Mohamed I. *The Nuclear Non-proliferation Treaty*: Origin and Implementation 1959-1979. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1980. v. 1.

BRASIL, ESTADOS UNIDOS E A EXPANSÃO PARA O OESTE: PARALELISMOS E DESSEMELHANÇAS ENTRE OS PROCESSOS DE ANEXAÇÃO DO ACRE E DO TEXAS (PARTE II)

Felipe Costi Santarosa e Cristiano Franco Berbert[1]

Resumo

Este artigo dá continuidade ao texto publicado na edição anterior dos Cadernos de Política Exterior, pelo qual iniciamos a comparação dos processos de incorporação do Texas aos EUA e do Acre ao Brasil com a análise da história texana. No presente artigo, delinearemos rapidamente a história do Acre, até sua incorporação ao Brasil, chamando a atenção para elementos que a aproximam e a afastam do caso texano. Se os processos texano e acreano[2] têm indiscutíveis analogias na sua "formação", a "solução" encontrada para a incorporação territorial será fundamentalmente distinta. Essas dessemelhanças, e suas consequências nas relações exteriores dos países envolvidos, em cada caso, serão exploradas nas conclusões.

Palavras-chave: Acre; Texas; história; território; fronteira; incorporação.

1 As opiniões dos autores, diplomatas de carreira, não refletem necessariamente a posição do Itamaraty. Felipe Costi Santarosa é ministro-conselheiro na Embaixada em Dublin. Formado em direito, serviu na Missão em Genebra, no Consulado-Geral em Houston, e nas Embaixadas em Santiago, Lima, Pretória e Washington, nesta última atuando como assessor do diretor-executivo do Brasil junto ao FMI. Cristiano Franco Berbert é cônsul-geral adjunto em Miami. Mestre em direito, serviu na Missão em Genebra, nas Embaixadas em Assunção e Varsóvia, e no Consulado-Geral em Houston.

2 Embora o Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (2016) tenha definido a forma "acriano/acriana" como vernáculo, damos preferência neste artigo ao adjetivo tradicional e costumeiro "acreano/acreana", o qual, ademais, por força da lei estadual 3.148/2016 do Acre, é o gentílico oficial do estado.

O Acre

Ao conquistarem suas independências na década de 1820, Brasil, Bolívia e Peru herdaram um quadro de fronteiras incertas. Os tratados de Madri (1750) e Santo Ildefonso (1777), assinados entre Portugal e Espanha no período colonial, embora constituíssem antecedentes úteis, haviam perdido sua validade[3]. Em alguns pontos, contudo, existiam menos controvérsias, pois os limites estabelecidos nesses dois tratados coincidiam: um caso em tela era a zona entre o Madeira e o Javari (território onde surgiria o Acre). Havia ali dois rios, o Purus e o Juruá, até então inexplorados para além de suas embocaduras. Nessa região, as Coroas portuguesa e espanhola haviam decidido traçar uma geodésica leste-oeste para a fronteira. Não havia outra opção, tamanho o desconhecimento sobre aquelas bacias. A linha leste-oeste imaginada no Tratado de Madri e repetida no de Santo Ildefonso preparou o drama que culminaria na revolução acreana, 150 anos mais tarde[4].

A partir de 1850, o Império brasileiro buscaria definir seus limites na Amazônia propondo aos países vizinhos acordos que atrelavam concessões de navegação às negociações de fronteira. O primeiro desses acordos a concluir-se com êxito foi a Convenção Especial de Comércio, Navegação Fluvial, Extradição e Limites (1851), entre o Brasil e o Peru. Para a seção norte da fronteira, foi estabelecida a linha Tabatinga-Apapóris (que representava um ganho territorial para o Brasil em relação aos tratados do período colonial); na parte sul, a Convenção mantinha o limite natural pelo Javari, tal como o faziam os Tratados de Madri e Santo Ildefonso. Por esse tempo, iniciava-se timidamente a exploração das bacias do Purus e do Juruá e, ante as incertezas que continuavam a pairar sobre essa região, decidiram os negociadores não traçar a fronteira brasileiro-peruana para além das nascentes do Javari, estas também desconhecidas à época[5].

Em 1852, o presidente da província do Amazonas, João Batista Aranha, ordenou a realização das primeiras expedições oficiais ao Javari e ao Purus, com o intuito de pacificar índios e buscar especiarias da floresta. Havia então relatos de que exploradores particulares começavam a internar-se nesses dois cursos d'água em busca de cacau, salsaparrilha, baunilha e óleo de copaíba. Nos anos seguintes, o maior desbravador do Purus seria Manuel Urbano da Encarnação, que realizou múltiplas incursões em sua bacia, penetrando no rio Acre, ou Aquiri, pela primeira vez, em 1861; no caso do Juruá, papel semelhante coube a João da Cunha Correia. Esses dois sertanistas ajudariam a guiar o explorador William Chandless, da Royal Society, que, em 1864, mapeou pela primeira vez as bacias dos dois rios.

3 Ambos reconheciam, sob diferentes traçados, o *uti possidetis* lusitano sobre Mato Grosso e a Bacia Amazônica, decorrente do avanço dos bandeirantes e das fundações de fortificações portuguesas nos rios amazônicos. O Tratado de Madri fora anulado pelo Tratado de El Pardo (1761) e o de Santo Ildefonso caducou quando a Paz de Badajós (1801) deixou de revalidá-lo.

4 Reza o art. 8º do Tratado de Madrid que a linha divisória baixará pelo álveo dos rios Mamoré e Guaporé já unidos [portanto pelo Madeira] "até a paragem situada em igual distância do dito rio das Amazonas ou Marañon e da boca do dito Mamoré; e *desde aquela paragem continuará por uma linha leste-oeste até encontrar a margem oriental do Javari*, que entra no rio das Amazonas ou Marañon por sua margem austral..." (grifo nosso). O Mapa das Cortes, que serviu de base para as negociações de Madri, revela o grau de desconhecimento da região. Nele, o Beni aparece como pertencente à bacia do Purus (não à do Madeira) e o Ene, rio que chega às proximidades de Cusco, é tido como afluente do Beni (em vez do Ucayali), e, portanto, também pertencente à bacia do Purus. Ou seja, pela hidrografia imaginária da época, seria possível atingir Cusco subindo o Purus. O Mapa das Cortes pode ser visto em <https://www.historia-brasil.com/mapas/seculo-18.htm> Acesso em: 8 nov. 2023.

5 Duarte da Ponte Ribeiro, enviado especial às Repúblicas do Pacífico, foi o representante brasileiro que negociou e assinou a Convenção com o chanceler peruano, Bartolomé Herrera. Como ainda não estava demarcada a fronteira entre o Peru e a Bolívia, não havia como determinar onde exatamente se daria o término dos limites entre o Brasil e Peru e o começo daqueles entre o Brasil e a Bolívia. Ponte Ribeiro imaginou que tal local poderia ser a nascente ou algum ponto do alto Javari, rio que foi então sugerido como marco final tanto para a fronteira estabelecida com o Peru na Convenção de 1851 quanto para aquela que seria acordada com a Bolívia no Tratado de Ayacucho, anos mais tarde. Para o texto da Convenção Especial, ver <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/54>. Acesso em: 8 nov. 2023.

Em 1867, como resultado de novo esforço negociador brasileiro, firmou-se o Tratado de Amizade, Limites, Navegação, Comércio e Extradição entre o Brasil e a Bolívia, mais conhecido como Tratado de Ayacucho. O Tratado também tomou o Javari como marco final da fronteira e voltou a utilizar uma linha geodésica no trecho das bacias do Purus e do Juruá. Porém, afastando-se dos tratados coloniais, o governo boliviano aceitou alterar o ponto de partida da linha leste-oeste, do médio Madeira para o início desse rio, ou seja, para a confluência do Beni com o Mamoré, o que ficou consignado no art. 2º. Com isso, a fronteira, naquele ponto, deslocava-se para o sul cerca de 400 km, da latitude 7º 39' para a latitude 10º 20', e a linha, uma paralela, poderia transformar-se numa oblíqua, caso as nascentes do Javari ficassem ao norte desta última latitude.

Se, até então, eram as especiarias da floresta ou a curiosidade de alguns exploradores a guiar a lenta colonização do Purus e do Juruá, nas décadas finais do séc. XIX, a extração de um único produto, a borracha ou goma-elástica (látex), levaria a região a receber influxo migratório crescente. É certo que desde antes de 1800 já havia pequena exportação de borracha brasileira para os EUA e a Europa, na forma de botelhas e, mormente, seringas, e que, a partir de 1820, comerciantes de Boston passaram a importar de Belém sapatos e capas de goma-elástica (produto muito apreciado nas regiões frias por suas propriedades impermeáveis), mas foi somente após a descoberta do processo de vulcanização (1839) e, sobretudo, a partir da invenção do pneumático por John Boyd Dunlop (1888) que a industrialização da borracha atingiu importância global, fazendo disparar a demanda pelo produto[6].

Conquanto látex houvesse em outras regiões das Américas, e também no Congo, o que brotava da *Hevea brasiliensis* – árvore que abundava nas bacias daqueles dois rios – possuía a melhor qualidade e era o mais procurado. O ciclo da borracha redinamizou a economia amazonense – Belém e Manaus tornam-se cosmopolitas – e transformou o Acre, de imensidão vazia a frente pioneira: seus colonizadores seriam nordestinos, principalmente cearenses. Entre as casas aviadoras de Belém e Manaus e os seringais acreanos, estabeleceu-se uma economia não monetária, por meio do fornecimento de mercadorias a crédito (aviamento), em troca do despacho futuro de borracha.

Em 1874, o cearense João Gabriel de Carvalho e Melo, que 17 anos antes se estabelecera próximo à foz do Purus, subiu em batelão até a foz do Acre, a fim de avaliar as possibilidades de assentamento. Retornou quatro anos depois, a bordo do vapor Anajás, com pessoal e mercadorias. Prosseguiu Purus acima para fundar, em 3 de março de 1878, o primeiro seringal em território acreano. Provara-se que os navios-gaiola[7] podiam alcançar o alto Purus, o Acre e o Iaco, e mesmo subi-los na época de cheia. No ano seguinte, o vapor Tapajós trouxe outro grupo de imigrantes, irradiando-se a colonização na região. No alto Juruá, ocorreu processo semelhante e, em 1883, outro cearense, Antonio Marques de Meneses, estabeleceu seringal na foz do Moa (local onde hoje está Cruzeiro do Sul). A essa altura, a ocupação espraiava-se também para o rio Tarauacá e o riozinho da Liberdade.

Ao terminar o século XIX, o Acre possuía uma população calculada em 15 mil habitantes, organizados em torno dos seringais instalados ao longo dos rios e abastecidos por uma frota mercante considerável, que realizava a ligação sazonal com as casas aviadoras de Belém e Manaus. Foi uma colonização rude, realizada em meio inóspito, que transplantou para a floresta muitos dos elementos da organização social nordestina:

6 Botelhas eram garrafas de borracha, obtidas pelo endurecimento do látex ao redor de moldes de barro. Sendo essas garrafas maleáveis, podiam, quando apertadas, ser empregadas com grande eficiência para sucção ou expulsão de líquidos. As botelhas moldadas para esse último propósito, normalmente em formato de pera, eram chamadas "seringas", termo que, no início do século XIX, designava um tubo, de vidro ou metal, ao qual se acoplava um êmbolo, que tinha essa mesma função, de sugar ou expelir líquidos (as seringas de uso medicinal só seriam inventadas em 1845). Do produto, o termo passou a seu modelador e extrator, o "seringueiro". Em 1823, foram vendidos, em Boston, cerca de 25 mil pares de sapatos de goma-elástica; entre 1836-1839, o número de pares de calçados amazônicos importados pelos EUA anualmente superou 95 mil. Com a vulcanização, passou a predominar a venda da matéria-prima, anotada em toneladas: de 451 t. em 1835, a importação de borracha amazônica pelos EUA subiu para 5.826 t. em 1867, e para 18.646 t. em 1895 (TOCANTINS, 1979, v. I, p. 101-102 e 135-138).

7 Os navios-gaiolas até hoje singram os rios da Bacia Amazônica, muito embora, nos tempos atuais, sua propulsão já não seja a caldeira a vapor.

> Na Amazônia, o nordestino iria quase que copiar as características da civilização patriarcal. Em vez da economia agrícola, a economia extrativista, também monocultora, com forte acento de patriarcalismo, representado pela figura do patrão, dono do seringal, morador do barracão, casa que é uma cópia bisonha, em madeira e telha [...] das casas-grandes de pedra e cal dos engenhos de açúcar. Barracão, aumentativo para ilustrar a condição social do proprietário, na perspectiva da arquitetura ampliada, na posição de destaque à beira do rio, diferenciando-se da barraca, uma espécie de senzala onde se abriga o seringueiro propriamente dito, o extrator, casebre paupérrimo, sustentando-se no rústico arcabouço das paxiúbas. Barracas e barracões, na Amazônia, tiveram o mesmo sentido social da casa-grande e senzala no Nordeste.[8]

Mas foi também um movimento social espontâneo e inovador, com capacidade para gerar enormes oportunidades e riquezas, dotado de elementos de atração e adaptabilidade típicos de uma sociedade de fronteira, como fora a texana seis décadas antes[9]. Da mesma forma que o Texas, em relação aos estados do sul dos EUA, atrelava-se o Acre ao ciclo econômico que então começava a vicejar nos estados do norte do Brasil e, por meio deles, ao capitalismo mundial, em sua fase imperialista, na qual adquiria crescente importância o suprimento de matérias-primas.

No Acre, são as casas aviadoras que forneciam crédito para a colonização. Adiantavam ferramentas, víveres e outros itens de primeira necessidade, incluindo armas, aos estabelecimentos na floresta, recebendo posteriormente o pagamento com a borracha extraída. Nesse período, na Amazônia, não havia bancos que pudessem financiar os empreendimentos gomíferos. Daí o papel indispensável das casas aviadoras, muitas delas ligadas ao capital externo[10].

O seringal, núcleo-duro da sociedade acreana, compunha-se de dois grupos humanos principais e contraditórios, porém unidos no intuito do ganho econômico. No primeiro, centrado no "barracão", estavam o patrão (seringalista), seus familiares e auxiliares, entre os quais sobressaem o gerente (segundo na hierarquia), o guarda-livros (espécie de contador do empreendimento) e os caixeiros (que respondem pelo armazém). Completam esse grupo outros empregados, como os caçadores e mariscadores, canoeiros (encarregados do transporte a curtas distâncias pelos rios) e os "homens do campo" (responsáveis por pequenas hortas e pastagens, estas últimas essenciais para a manutenção de mulas e cavalos, além de pequeno rebanho bovino).

O segundo grupo, isolado dentro da floresta, era o do seringueiro, que trabalhava em "colocações" (pequenas barracas) situadas à entrada das "estradas de seringa" (trilhas que ligam conjuntos de seringueiras e que são percorridas diariamente pelo seringueiro). Entre os dois grupos, estava o dos "comboeiros" (que manejavam os comboios de mulas através dos "varadouros" que ligavam o barracão às colocações dos seringueiros, levando víveres e mercadorias e trazendo de volta "peles" de borracha). O comboeiro e suas mulas eram para o seringueiro o que o comandante, o prático e a tripulação dos navios-gaiola eram para o dono do seringal: faziam a ligação com o mundo exterior, funcionando como meio de comunicação e abastecimento[11].

---

8 TOCANTINS, 1979, v. I, p. 156. São do mesmo autor as estimativas sobre a população acreana.

9 Seis décadas parece uma aproximação adequada para delimitar temporalmente a distância entre os episódios do Texas e do Acre. A considerar as datas de fundação dos primeiros povoamentos (1821 para a colônia de Stephen Austin e 1878 para o seringal de João Gabriel de Carvalho e Melo), teríamos 56 anos de diferença; se nos ativermos ao início das hostilidades (1835 para as primeiras escaramuças contra autoridades mexicanas no Texas e 1899 para a expulsão inicial dos bolivianos de Puerto Alonso), 64 anos; caso tomemos a data das anexações (em 1845 o Texas é admitido como 28º estado norte-americano enquanto em 1903 o Acre é cedido ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis), o lapso seria de 58 anos.

10 O financiamento externo está presente, desde o início, na expansão da exploração do látex. Como assinala Gonçalves (2012), à medida que a demanda externa aumentava, "bancos e casas exportadoras europeias e norte-americanas colocavam à disposição das casas aviadoras de Belém, e depois também de Manaus, capitais suficientes para buscarem novas áreas de expansão", observando-se "um deslocamento paulatino das áreas geográficas de importância econômica, sobretudo nos altos cursos dos rios, com destaque [...] para o Juruá e o Purus".

11 Descrição baseada em Tocantins (1979, v. I, p. 166), autor que nasceu e cresceu num seringal.

Tudo isso se passava enquanto gomeiros bolivianos e caucheiros peruanos ainda não haviam chegado ao Acre[12]. A bacia do Purus estava desarticulada do altiplano boliviano, e essa falta de conexão fluvial direta tornava a colonização do território desde La Paz uma tarefa hercúlea. Gomeiros como Nicolás Suárez, Antonio Vaca Diez e Nicanor Salvatierra exploraram, desde fins da década de 1880, apenas as bacias do Beni e do Madre de Dios. Ainda não estavam bem demarcados os varadouros que, posteriormente, permitiriam a comunicação terrestre entre essas duas bacias e a do Purus.

Em 1894, o então coronel José Manuel Pando (mais tarde general e presidente da Bolívia), explorou o rio Acre, só encontrando proprietários brasileiros. O primeiro registro do assentamento de gomeiros por ali ocorreu apenas no ano seguinte, quando Miguel Rocca, associado a Nicolás Suárez, fundou uma colocação na foz do igarapé Bahia (local onde hoje está a cidade boliviana de Cobija). Rio abaixo só havia seringais brasileiros, e os bolivianos tiveram de contentar-se em estabelecer outras pequenas colocações a montante[13].

O mesmo sucedia, *mutatis mutandi*, com os caucheiros. O mais famoso deles, Carlos Fitzcarrald, partindo de Iquitos, explorou na década de 1880 o Ucayali e seus afluentes. Chegou a encontrar uma passagem terrestre da bacia do Ucayale para a do Madre de Dios (o chamado Istmo de Fitzcarrald), mas não entrou nas bacias do Juruá e do Purus. Os peruanos só o fariam bem mais tarde, quando a região já estava colonizada pelos brasileiros. O primeiro incidente de que se tem notícia no Acre entre nacionais dos dois países sucedeu apenas em 1897, quando o destacamento militar do Peru foi repelido por seringueiros ao tentar estabelecer-se no Juruá-Mirim.

O extrativismo peruano era menos propício à colonização, pois, contrariamente aos seringueiros, os caucheiros abatiam as árvores da borracha. Não necessitavam, pois, fundar estabelecimentos permanentes ao longo dos rios; bastava-lhes ocupar provisoriamente suas margens, enquanto escravizavam índios e cortavam árvores[14].

Disputas Territoriais e Revolução (1895-1903)

Até pelo menos 1895, como visto, a povoação das bacias do Purus e do Juruá foi pacífica e inteiramente brasileira. Persistiam, porém, imprecisões na demarcação das fronteiras:

- Bolívia e Peru sequer tinham assinado um tratado de limites na região (só em 1897, após anos de desinteligências, decidiriam submeter a questão a arbitramento);
- Brasil e Peru haviam demarcado, em 1874, por meio de uma comissão mista chefiada pelo Barão de Tefé (Brasil) e por Guillermo Blake (Peru), a fronteira prevista na Conven-

12 Utilizaremos as expressões gomeiros e caucheiros (ambas existentes no vernáculo português, de acordo com os dicionários Aurélio, Houaiss e Michaelis) para designar, respectivamente, os seringueiros (ou seringalistas) bolivianos e peruanos. Seguimos, nesse particular, a Faura (2001, p. 83), que explica: "La savia o látex del árbol del caucho [...] recibe el nombre de 'seringa' en Brasil, 'jebe' en Perú y 'goma' en Bolivia [...] así como quienes se dedican a su explotación, 'seringueiros', 'caucheros' y 'gomeros'".

13 Cf TOCANTINS, 1979, v. II, p. 487. Essa presença boliviana seria depois respeitada pelo Tratado de Petrópolis (1903), que fixou a fronteira com base no critério do *uti possidetis*. Em relação à viagem exploratória do coronel Pando, foi ela corolário de frustrado golpe militar contra o governo de Aniceto Arce. Pando, um dos líderes do movimento, fugiu para a região do Beni e, daí, seguindo rota desbravada pelo brasileiro Pereira Labre, alcançou o rio Acre, onde visitou vários seringais brasileiros, entre os quais o barracão Empresa (fundado por Neutel Alves no local onde hoje está a cidade de Rio Branco). Não gostando do que viu, Pando produziu relatório em que chamava a atenção de La Paz para aquela colonização brasileira em terras bolivianas, documento que acabou valendo-lhe o perdão oficial das autoridades de seu país.

14 A diferença decorre, em realidade, de serem distintas as espécies vegetais exploradas majoritariamente por seringueiros e caucheiros. Como ensina Tocantins (1979, v. III, p. 713), a seringueira (*Hevea brasiliensis*), predominante no Acre (médio e baixo Purus e Juruá), "estabiliza o homem [...] porque o corte feito na árvore se renova periodicamente; a planta encontra meios de revitalização e, sarada das fissuras abertas no tronco, suporta outras mais, sempre generosa de leite". Já a árvore do caucho (*Castilla ulei*), preponderante na bacia do Ucayali e na zona de nascentes do Purus e do Juruá, "faz o homem um eterno itinerante na floresta [...]; excessivamente frágil, não resiste às sangrias periódicas; definha e morre; recorre-se então a expediente mais prático: derrubar a árvore".

ção Especial de 1851. Pendente, contudo, a definição da fronteira boliviano-peruana, era impossível saber se o Javari seria mesmo o ponto final da fronteira entre o Brasil e o Peru, como previa a Convenção. Além disso, embora a nascente do Javari tivesse sido determinada pela comissão mista de 1874, pairavam dúvidas sobre as coordenadas encontradas (7º 1' 17'' S e 74º 8' 27 O)[15];

- Entre Brasil e Bolívia, vigia o Tratado de Ayacucho (1867), mas até aquele momento não houvera demarcação da fronteira na região do Acre. Os trabalhos da comissão brasileiro-peruana de 1874, a despeito das falhas apontadas, indicavam que a nascente do Javari estaria ao norte do paralelo 10º 20' S, e que a linha geodésica prevista na parte final do art. 2º do Tratado de 1867 seria uma oblíqua. Sem a demarcação da fronteira boliviano-brasileira, porém, não havia clareza sobre onde passava a linha, vale dizer, em que ponto exato daqueles rios amazônicos colonizados por brasileiros – o Purus, o Acre, o Iaco, o Envira, o Tarauacá, o Juruá – terminava o Brasil e começava a Bolívia[16].

Dado o crescente preço da borracha nos mercados internacionais, interessava à Bolívia resolver a questão para poder instalar aduanas em seu território e tributar a extração do produto. Naquele mesmo ano, Francisco Medina, plenipotenciário no Rio de Janeiro, propôs ao chanceler Carlos de Carvalho a assinatura de um protocolo para demarcação da fronteira na região. Criava-se uma comissão mista, chefiada pelos coronéis Thaumaturgo de Azevedo (Brasil) e José Manuel Pando (Bolívia), este último já reabilitado em seu país. A fim de acelerar os trabalhos, o Protocolo Carvalho-Medina (1895) adotou, como se praticados pela comissão brasileiro-boliviana, os atos da comissão brasileiro-peruana de 1874 em relação à nascente do Javari, decisão que gerou críticas no Brasil. O comissário brasileiro, percebendo que a adoção das coordenadas 7º 1' 17'' S e 74º 8' 27 O como ponto final da linha geodésica limítrofe ocasionaria a entrega da maior parte do vale do Acre à Bolívia, insurgiu-se contra o Protocolo[17]. Thaumaturgo acabaria demitido, sendo substituído pelo segundo comissário brasileiro, o capitão-tenente Cunha Gomes.

Em 1897, o novo chanceler brasileiro, general Dionísio Cerqueira, determinou a realização de nova expedição à nascente do Javari. Grande desapontamento adviria, porém, dessa exploração, comandada por Cunha Gomes. Comprovou-se ser a nascente do Jaquirana a principal do Javari e localizar-se esta na latitude 7º 11' 48'' S, ou seja, a uma diferença de apenas 10 minutos (subgraus) em relação à medida anterior. O modesto avanço do marco para o sul era insuficiente para salvar a maior parte dos territórios da borracha, conforme a nova geodésica oblíqua calculada por Cunha Gomes, que passaria a levar seu nome. La Paz não aceitou a nova demarcação, pois o comissário brasileiro subira o Javari sem seu contraparte boliviano. Já o Brasil, invocando erro material, declarou inaplicável o Protocolo Carvalho-Medina[18].

---

15 A própria comissão demarcadora admitira em ata não ter atingido a nascente; ante dificuldades no terreno e ataques de índios, decidira-se erigir um marco na latitude 6º 59' 29'' S, ponto mais austral a que se pôde chegar, e estimar a localização da nascente alguns graus mais para o sul.

16 Essa imprecisão no terreno constitui diferença fundamental em relação à experiência texana. No Texas, os imigrantes sabiam, sem qualquer sombra de dúvida, que colonizavam terras estrangeiras (foram inclusive convidados a fazê-lo); no Acre, tal certeza inexistia: muitos povoadores acreditavam ocupar território brasileiro.

17 Na obra *Limites entre o Brasil e a Bolívia*, que então publicou, Thaumaturgo de Azevedo alegava ter evidências de que a nascente do Javari estaria a, pelo menos, 7º 30' de latitude sul; argumentava que a comissão chefiada pelo Barão de Tefé escolhera o rio errado – o Jaquirana – como fonte principal do Javari, em vez do Galvez, rio que iria mais para o sul e cuja nascente constituiria a verdadeira origem. Segundo seus cálculos, a execução do Protocolo poderia engendrar a perda de até 69% da produção gomífera anual do estado do Amazonas, que passaria a estar situada em território boliviano (cf. TOCANTINS, 1979, v. I, p. 179).

18 O impasse só foi resolvido anos depois, quando outra expedição com a presença dos dois comissários (Carlos Satchell pela Bolívia e, pelo Brasil, Luis Cruls, diretor do Observatório Nacional, que anos antes chefiara missão ao Planalto Central) atingiu novamente a nascente do Javari, ali erguendo, em 28 de agosto de 1901, "um marco de ipê nas coordenadas 7º 6' S [...] e 73º 47' O [...], com uma cerimônia que contou com salvas de tiros e com o hasteamento das bandeiras nacionais" [cf. VERGARA, 2010, p. 356, grifo nosso]. A latitude da nascente, que baixara de 7º 1' para 7º 11' com Cunha Gomes, voltava a subir com Cruls para 7º 6'. Hoje, no local, está o Marco 86 da fronteira Brasil-Peru, que assinala a posição exata da nascen-

Em fevereiro de 1898, o governo boliviano despachou para o Acre uma primeira missão, chefiada por Juan Velarde, com o intuito de ali instalar uma alfândega. A chefia da missão por Velarde, ex-plenipotenciário boliviano no Rio de Janeiro, não foi coincidência: simplesmente, era muito mais rápido ir do Rio ao Acre via Belém – ou seja, circunavegando a costa brasileira – do que descer diretamente por terra desde La Paz. A suspensão da demarcação da fronteira, porém, permitiu que o governador do Amazonas, José Ramalho Jr., alegasse falta de instruções do Itamaraty e impedisse o prosseguimento da missão Velarde para além de Manaus.

Seguiu-se intensa troca de notas entre o novo ministro boliviano no Rio de Janeiro, José Paravicini, e o chanceler Dionísio Cerqueira, pela qual a Bolívia insistia em criar a aduana. Quando finalmente acedeu ao pedido boliviano, o chanceler brasileiro fez uma única ressalva: que o posto aduaneiro a ser fundado às margens do Acre estivesse localizado "em território incontestavelmente boliviano", isto é, rio acima da linha Cunha Gomes[19]. Organiza-se então uma nova missão, chefiada pelo próprio Paravicini, que atinge o Acre em janeiro de 1899 e funda Porto Alonso, onde é instalada uma Delegação Nacional da Bolívia.

Essa tentativa tardia da Bolívia de impor soberania à população brasileira despertou reações. Contrariamente ao Texas, porém, a insurreição no Acre não se resolveria com umas poucas batalhas. Foi um processo longo. Os bolivianos ocuparam o território, foram expulsos, voltaram a dele apoderar-se, com o beneplácito do governo brasileiro, apenas para serem novamente expulsos pelos acreanos, sendo enfim a zona neutralizada. Um Estado independente foi proclamado por curto período, em duas ocasiões, com governos que seriam sempre provisórios: nada que se compare aos dez anos de existência da República Texana.

Os primeiros afetados com a chegada dos bolivianos foram os seringalistas, agora inseguros sobre seus títulos de propriedade. Insurgiram-se quase que imediatamente, passados apenas três meses da fundação de Porto Alonso. Ao final de março de 1899, liderados pelo coronel José Carvalho, os acreanos entregaram ultimato a Moisés Saltivañez, que ficara interinamente na Delegação Nacional da Bolívia para permitir o retorno de Paravicini ao Rio de Janeiro[20]. Saltivañez fez as contas e aceitou o ultimato. Constatou que os poucos militares de que dispunha não seriam suficientes para controlar os cerca de 8 mil brasileiros do vale do Acre, o rio mais produtivo da região, que concentrava mais da metade da população do território.

Se essa primeira breve estada dos bolivianos no terreno pouco deixou, o mesmo não se podia dizer das repercussões que provocou. Poucos dias após a fundação de Porto Alonso, Paravicini decidira decretar a abertura dos rios acreanos (Purus, Iaco e Acre) à navegação internacional. O gesto, de pouca habilidade diplomática, irritou a opinião pública e o governo brasileiros. Foi o primeiro dos muitos erros estratégicos bolivianos ligados ao persistente intento de atrair ao Acre atores e capitais externos[21].

Após a expulsão boliviana, José Carvalho e seu grupo viram-se rapidamente obrigados

te do Javari: 07° 06' 49.46'' S e 73° 48' 06.27'' O (Fronteira Brasil-Peru, Quadro das Coordenadas Geográficas. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/demarcacao-de-limites/primeira-comissao-demarcadora-de-limites/QuadrodasCoordenadasGeogrficasPERU.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2023).

19 Nota de 22 de novembro de 1898, Arquivo Histórico do Itamaraty, apud TOCANTINS, 1979, v. I, p. 194. Vê-se, pois que, embora comumente associada a Olinto de Magalhães, seu sucessor, foi na verdade o chanceler Dionísio Cerqueira o primeiro em usar a expressão "território incontestavelmente boliviano".

20 Dois meses após sua chegada, já instalada a Delegação Nacional boliviana e iniciada a cobrança de tributos sobre a borracha (20% *ad valorem*), o ministro Paravicini considerou cumpridos seus objetivos e decidiu regressar a seu posto no Rio de Janeiro, deixando Saltivañez a cargo de Porto Alonso, então um povoado com cerca de 40 construções, entre casas e armazéns (TOCANTINS, 1979, v. I, p. 221).

21 À época, o rio Amazonas já estava franqueado à navegação internacional (desde 1866), mas não seus afluentes, como o Purus e o Juruá. Permanecendo fechadas essas bacias, em suas porções brasileiras, o decreto de Paravicini não tinha qualquer efeito prático, tratando-se de mero ato propagandístico. Como observou o chanceler Olinto de Magalhães, em nota verbal à Legação da Bolívia: "O Aquiri e o Iaco são afluentes do Purus [...] As embarcações que demandarem Porto Alonso, como qualquer porto no Iaco e no Purus, terão necessidade de subir pelo Purus brasileiro, que não está aberto à navegação estrangeira. Quando, pois, o Sr. Paravicini abre os três rios à navegação mercante das nações amigas de seu país, incita os navios dessas nações a violarem a soberania territorial do Brasil". Nota de 08/03/1899, Arquivo Histórico do Itamaraty, apud TOCANTINS, 1979, v. I, p. 236-237.

> Note-se que, no Acre, diferentemente do Texas, a ameaça de internacionalização esteve sempre presente.

a abandonar Porto Alonso, devido a surtos de beribéri e impaludismo. Mas o povoado não quedaria devoluto por muito tempo. Afinal, ao lado dos seringalistas, havia outros interesses que operavam em prol da manutenção do controle do território pelo Brasil, como os do empresariado de Belém e Manaus, cujas casas aviadoras financiavam os seringais, e o dos governos do Pará e do Amazonas, cujos cofres lucravam com o comércio da borracha, especialmente o deste último estado, que deixara de arrecadar tributos diretos sobre a exportação do produto nos meses em que durou a alfândega boliviana. A borracha representava então cerca de 40% das exportações brasileiras (quase igualando o café), e o Acre concorria com 60% ou mais da produção gomífera nacional[22].

Nas duas capitais dos estados do norte, a percepção da opinião pública – moldada pelos interesses econômicos referidos – era a de que o Governo Federal não dava ao caso acreano a devida importância. Se nada fosse feito, seria questão de tempo a reocupação boliviana do Acre. Sabia-se, após a expedição Cunha Gomes, que a maior parte daquele rio estava ao sul da linha divisória. Era preciso engendrar algo que pudesse galvanizar a atenção nacional para aquele rincão amazônico. O surgimento de um personagem e novo erro estratégico boliviano propiciariam os ingredientes necessários a essa nova fase.

O personagem viria na figura do jornalista e ex-diplomata espanhol, Luis Gálvez Rodríguez de Arias, que após obter apoio financeiro do governador do Amazonas, chega ao Acre em julho de 1899, à frente de um grupo de aventureiros. Galvez notabilizara-se um mês antes, após publicar no jornal *Província do Pará* artigo denunciando projeto de acordo de concessões fiscais e territoriais no Acre entre a Bolívia e os EUA. O projeto fora negociado pelo ministro Paravicini com o cônsul estadunidense em Belém, K. K. Kennedy, durante estada do plenipotenciário boliviano na capital paraense, no regresso ao Rio de Janeiro[23].

Note-se que, no Acre, diferentemente do Texas, a ameaça de internacionalização esteve sempre presente. Depois de abrir a navegação dos rios, Paravicini buscava agora entregar o controle do território a uma terceira potência[24]. Era novo erro estratégico, que só fazia aumentar o apoio à secessão. Seringalistas formaram uma Junta Revolucionária que, sob a liderança de Luis Gálvez, proclamou o Estado Independente do Acre, em 14 de julho de 1899. O dia escolhido aludia à Queda da Bastilha; Porto Alonso passava a chamar-se Cidade do Acre; o símbolo da nova República – uma estrela solitária vermelha sobre fundo verde-amarelo, base da atual bandeira acreana – evocava a separação temporária daquele ente autônomo da mãe-pátria brasileira.

Aclamado presidente-provisório, Luis Gálvez exerceu autoridade pelos seis meses seguintes. Seu conhecimento diplomático e jurídico conferiu coerência simbólica, legal e administrativa à

22 RICUPERO, 2012, p. 122-123. De notar-se que, segundo a Constituição de 1891, competia aos estados tributar as exportações. Em alguns anos mais, no auge do ciclo da borracha, o Território do Acre chegaria a responder por cerca de um terço do PIB brasileiro.

23 Após sua experiência no Acre, Paravicini convencera-se da dificuldade da manutenção do território pela Bolívia sem ajuda externa. A parada em Belém permitiu-lhe contato tanto com o cônsul estadunidense quanto com o comandante da canhoneira Wilmington, Chapman Todd, embarcação que estava ancorada na cidade após viagem exploratória ao rio Amazonas. Para Moniz Bandeira (2000, p. 151), "a divulgação das bases desse acordo [...] alarmou a população e as autoridades nos dois estados da Amazônia, e a campanha anti-norte-americana recresceu, apesar [...] da notícia de que o presidente McKinley reprovara a excursão da canhoneira". A proposta negociada por Paravicini concedia aos EUA preferências aduaneiras no Acre em troca de apoio – diplomático, econômico e mesmo militar – para a conservação da soberania boliviana. Em caso de conflito com o Brasil, previa-se a denúncia do Tratado de Ayacucho e a cessão aos EUA de uma *buffer zone* entre Boca do Acre e Porto Alonso.

24 No Texas, o "flerte" com potências estrangeiras (Reino Unido e França) surge apenas na fase final da República, com o intuito de despertar o interesse de Washington pela anexação. No Acre, esse elemento perturbador perpassa todo o processo, culminando na desastrosa decisão boliviana de arrendar o território a uma multinacional (*chartered company*), o Bolivian Syndicate, fato que constituiu o estopim da fase aguda da insurreição, como se verá adiante.

insurreição. Além da bandeira e da criação do palácio de governo, Gálvez nomeou um primeiro gabinete ministerial e expediu vários decretos, fixando fronteiras, adotando a moeda brasileira e determinando que o Estado Independente seguiria as disposições dos códigos, leis e decretos do Brasil, até que um Congresso Nacional se reunisse para aprovar nova legislação.

O presidente-provisório baixou a cobrança de impostos sobre a borracha para 10% *ad valorem*, importância que deveria ser arrecadada pela Recebedoria de Rendas do Amazonas e colocada à disposição do governo acreano (o inspetor da alfândega de Manaus, servidor federal brasileiro, entretanto, impediu o repasse dos impostos da borracha ao Acre, o que asfixiou economicamente a nova República). Gálvez tentou reagir, proibindo a saída de borracha do território, mas a medida era por demais drástica e provocou fissuras entre os seringalistas que sustentavam seu governo.

Buscou ainda, sem sucesso, obter o reconhecimento internacional da nova República, dirigindo-se ao Brasil e a outros doze países[25]. O governo brasileiro não se convenceu e decidiu enviar uma flotilha ao Acre para debelar o movimento revolucionário e recolocar as autoridades bolivianas no comando. Deposto nos últimos dias de 1899 por uma facção de seringalistas, Gálvez chegou a ter seu cargo restituído semanas antes que as forças da Marinha atracassem em Cidade do Acre, em 23 de março de 1900. Nesse dia, fez entrega do governo ao comandante da flotilha e partiu para o exílio.

Seguiu-se breve acefalia[26] até que as autoridades bolivianas retomassem o controle do Acre, em agosto. Instalam-se guarnições altiplânicas em Porto Alonso e em outros pontos estratégicos. Não obstante, o controle era mais aparente do que real. Fora das guarnições, de Xapuri rio abaixo, só há seringais brasileiros e são constantes as agitações revolucionárias. Ainda assim, o período de dois anos, entre agosto de 1900 a agosto de 1902, foi aquele em que a Bolívia esteve mais próxima de integrar o Acre ao altiplano.

Contribuiu para assentar o domínio boliviano nessa fase a abertura ou melhoria de varadouros entre as bacias do Acre e do Órton, assim como o envio de três expedições militares. Um primeiro conjunto de varadouros ligava o Órton ao médio Acre, com saídas em Empresa e no seringal Capatará (40 km ao sul); outros tantos uniriam o Tahuamano (afluente do Órton) ao alto Acre, com saídas em Xapuri ou no seringal Carmen (hoje Brasileia). Isso permitiu comunicação através do território boliviano, ainda que precária, com La Paz, via Riberalta (no Beni). No caso das expedições militares, como o Brasil impedia a passagem de força armada estrangeira pelo Amazonas, não restava opção à junta que então chegava ao poder na Bolívia – composta por José Manuel Pando e mais dois generais – senão enviar colunas por terra.

A primeira expedição, com 200 homens, liderada pelo novo Delegado Nacional, André Muñoz, partiu de La Paz ainda em outubro de 1899, com o propósito de atacar o Estado Independente proclamado por Gálvez, mas só chegaria ao Acre em agosto de 1900, com Gálvez já destituído e exilado[27]. Duas outras colunas, totalizando cerca de 300 homens, partiram em maio e junho de

25 "Nous appelons aux sentiments humanitaires que feront comprendre à Votre Excellence l'attitude de notre sacrifice et apprecierons l'approbation du Pays duquel Votre Excellence est le très ilustre President, reconaissant definitivement cette contrée come L'État Independant de l'Acre". Assim terminava a carta dirigida por Gálvez, em 01/12/1899, aos Chefes de Estado da França, Confederação Suíça, Alemanha, Inglaterra, Itália, Áustria, Espanha, Portugal, Peru, Argentina, EUA e Chile (Arquivo Histórico de Pernambuco apud TOCANTINS, 1979, v. I, p. 288). A carta ao presidente Campos Sales, também em francês, continha texto e fecho diversos, expondo ao governo brasileiro os motivos da revolução.

26 A flotilha da Marinha que depusera Gálvez partiu tão logo cumprida sua missão, ao final de março de 1900. No vazio de poder, outro aventureiro, o brasileiro Alberto Moreira – que obtivera da Legação da Bolívia no Rio de Janeiro um contrato de arrendamento da alfândega no Acre – transacionou com um antigo vice-presidente de Gálvez o reconhecimento da pacificação da região, o que lhe permitia ser investido em sua concessão. De posse dessa suposta capitulação, Moreira "entregou" o governo do Acre ao novo Delegado Nacional boliviano que chegou em agosto a Porto Alonso. Este, porém, ignorou a pantomima e recusou-se a transferir a alfândega ao brasileiro.

27 A difícil e tormentosa viagem dessa coluna, que durou quase um ano, é a melhor prova da desconexão entre a Bolívia e o Acre, apenas atenuada pela abertura dos varadouros nos anos seguintes. Descrita pelo coronel Emilio Fernández no livro *La Campaña del Acre*, de 1903, a viagem tem seu ponto marcante após a tropa galgar os últimos picos nevados dos Andes e iniciar a descida de mais de 3000 metros rumo à floresta: "El descenso por el Oriente es brusco, las faldas de los colosos andinos caen en inclinada pen-

1900: uma de Cochabamba, chefiada pelo vice-presidente Luiz Perez Velasco; a outra de La Paz, comandada pelo ministro da Guerra, Ismael Montes. A decisão de enviá-las, capitaneadas por tão altas autoridades, foi do próprio general Pando, já consolidado na Presidência. O longínquo território tornara-se a questão mais premente de seu governo e o novo mandatário – conhecedor profundo da região[28] – estava decidido a conservá-lo para a Bolívia.

A chegada das tropas foi providencial. Em fins de 1900, os bolivianos teriam de fazer face a outra investida brasileira, a Expedição dos Poetas. Tratou-se de movimento financiado em surdina pelo novo governador amazonense, Silvério Néri. A malfadada expedição, como seu apodo revela, foi composta por grupo de jovens aristocratas de Manaus, imbuídos dos ideais republicanos, que desejavam aventurar-se em território acreano em busca de glórias e fortuna. Ainda em caminho, em Lábrea, os expedicionários proclamaram a Segunda República[29] e, ao atracarem em Caquetá (último seringal no rio Acre ao norte da linha Cunha-Gomes), ordenaram o bloqueio de Porto Alonso, impedindo que qualquer embarcação prosseguisse rio acima.

Na véspera do Natal de 1900, com armamento superior (incluindo um canhão e duas metralhadoras giratórias), lançaram atabalhoado ataque contra a cidadela boliviana. A intensa fuzilaria dos expedicionários, durante a manhã, praticamente não causou baixas nas tropas altiplânicas, que revidaram à tarde. Por meio de piquetes e em meio a intenso aguaceiro, lograram tomar o canhão dos assaltantes. O resultado foi o pânico entre os poetas, uma retirada apressada e a perda para os bolivianos também das metralhadoras, presas na lama[30].

Com o retumbante fracasso da Expedição dos Poetas, o ano e meio seguinte foi de paz no vale do Acre. O vice-presidente Velasco e o ministro Montes voltaram a La Paz. Os seringalistas retomaram a extração da borracha e pareciam conformados com o domínio boliviano. A comissão Cruls-Satchell chegava à nascente do Javari e confirmava, *grosso modo*, a validade da linha Cunha-Gomes[31]. Sucediam-se os Delegados Nacionais e os batalhões bolivianos em Porto Alonso, para onde o Itamaraty chegou a enviar um cônsul, J. Carneiro de Mendonça, que ali residiu em 1901-1902.

Apesar do panorama favorável, a colonização altiplânica do território não avançava. O revezamento de autoridades e tropas na capital era antes uma necessidade, dadas as frequentes baixas por malária e beribéri. A população de Porto Alonso estagnara, mantendo-se em torno de 300 habitantes, a mesma dos tempos de Gálvez. Tampouco aumentavam os seringais bolivianos no vale do Acre: em 1902 só havia

diente, surcada de torrentes y cascadas que se precipitan entre peñascos lamiendo sin cesar la tierra. Alguna vez, cuando el tiempo lo permite, se contempla de las últimas cimas un espectáculo soberbio. Es toda la inmensa llanura del Beni que forma horizonte y aparece a la vista como un mar sin límites de follaje" (FERNÁNDEZ, 1903, p. 37).

28 A chegada dessas autoridades ao Acre não se fez sem riscos. Por pouco não tiveram elas o mesmo destino de Santa Anna no Texas. Mal acostumados ao terreno e não sabendo em quem confiar, o vice-presidente e o ministro da Guerra logo foram feitos reféns por Gentil Norberto, um dos líderes revoltosos. A presença das tropas altiplânicas, porém, em muito maior número do que qualquer força que os acreanos pudessem então agrupar, faria com que os dois fossem logo liberados.

29 Sobre as Repúblicas acreanas, a de Gálvez fora a Primeira, e a Terceira seria depois proclamada por Plácido de Castro. Ao contrário das outras duas, contudo, a Segunda, ou República dos Poetas, foi uma ficção completa, pois seus criadores não foram senhores do Acre um dia sequer. Liderados por Rodrigo de Carvalho e Orlando Lopes, os poetas subiram o Purus a bordo do gaiola Solimões, a fim de unir-se a outros revolucionários, como Gentil Noberto e Joaquim Vitor. Iam fartamente armados, mas faltava-lhes o mais mínimo treinamento militar.

30 Paradoxalmente, o bloqueio naval, e não o ataque, quase deu a vitória aos expedicionários. Houvessem eles aguardado mais alguns dias sem desferir o ataque e os bolivianos ter-se-iam rendido, visto que, em Porto Alonso, as tropas racionavam os últimos suprimentos.

31 Ao recuar o local da nascente alguns subgraus para o norte, em relação à medição de Cunha Gomes, a comissão demarcadora brasileiro-boliviana alterava a fronteira em favor da Bolívia, embora de forma mínima. A nova linha oblíqua a ser traçada deveria cruzar o rio Acre alguns quilômetros mais a jusante: o rio e seu vale continuariam, em sua quase totalidade, bolivianos.

três, pertencentes à firma R Suárez, todos eles no alto-rio[32].

Tal situação acabaria levando o governo altiplânico a optar pelo arrendamento do território. A Bolívia já vinha flertando de diferentes maneiras com a ideia de algum tipo de cessão[33]. A forma final escolhida foi a de uma companhia privilegiada (*chartered company*), o Bolivian Syndicate, cujo contrato de constituição foi assinado em 14 de junho de 1901, em Londres, e aprovado pelo Congresso boliviano em dezembro do mesmo ano.

Firmou o instrumento pela Bolívia seu autor intelectual, o ministro plenipotenciário na capital inglesa, Felix Aramayo. O Bolivian Syndicate tinha por objetivo administrar o Acre e explorar suas riquezas naturais por um prazo de trinta anos, retendo 40% dos lucros auferidos no território e repassando o restante ao governo altiplânico. Para tanto, a companhia dispunha do poder de tributar, explorar minas, outorgar concessões de navegação, adquirir terras, manter força armada e naval. Participação societária foi oferecida a investidores de diversos países, inclusive brasileiros, mas afinal, apenas ingleses e norte-americanos acabaram aderindo[34].

A aparição desse novo ator – visto como cabeça de ponte do imperialismo na América do Sul – mobilizou a opinião pública e os meios políticos brasileiros, e galvanizou a reação acreana. Surgia também o homem certo para liderar a última fase da insurreição: José Plácido de Castro. O ex-militar gaúcho, treinado nas batalhas da Revolução Federalista, viera ao Acre para trabalhar como agrimensor. Dispondo da formação militar que faltara aos rebeldes até ali, exigiu poderes discricionários totais para assumir o comando. Temia a repetição de atos de indisciplina e falta de hierarquia que haviam caracterizado a insurreição, particularmente a Expedição dos Poetas[35].

A fase decisiva da revolução começa em 6 de agosto de 1902, quando Plácido de Castro, acompanhado por pouco mais de trinta homens, ataca Xapuri, ao raiar do dia. Era a data de independência da Bolívia, e a rápida ação dos acreanos pegou as autoridades da cidade de surpresa, estragando a festa pátria. Esse sucesso inicial do comandante-em-chefe acreano seria, porém, logo posto à prova.

Alertados, os bolivianos desviaram uma coluna de 180 homens, provenientes do Órton, de encontro aos revolucionários. Chefiada pelo coronel Rosendo Rojas, esta coluna destinava-se a fazer o relevo de tropas em Porto Alonso. Cruzando o vale do Abunã, Rojas surpreendeu em Empresa (Rio Branco) os agora 70 homens liderados por Plácido de Castro. Em menor número e em posição desvantajosa no terreno, não restava aos acreanos senão a retirada. A batalha, porém, foi inconclusiva, tendo os bolivianos apenas uma leve vantagem: perderam dez homens contra vinte do lado acreano.

Rojas então decidiu instalar-se em Empresa, na tentativa de controlar o médio Acre, o que permitiu a Plácido de Castro retirar-se para o seringal Bagaço (a meio caminho entre Porto Alonso e Empresa) para treinar seu exército e

32 TOCANTINS, 1979, v. II, p. 455.

33 TAMBS (1966, p. 258), cita ainda outro arrendamento: em 1870, a Bolívia contratou Azanel Piper para trazer colonos estadunidenses para o alto-Acre (o empreendimento fracassou, mas seu contrato era muito semelhante ao subscrito entre o México e os diversos *empresarios* que levaram colonos para o Texas). No entendimento das motivações bolivianas, é preciso ter em conta, outrossim, a experiência traumática da perda do Atacama para o Chile. A situação em Porto Alonso reproduzia, em muitos aspectos, a de Cobija, trinta anos antes.

34 As companhias privilegiadas eram sociedades abertas (a acionistas ou investidores) que possuíam carta de concessão de um governo conferindo-lhes direito a certos privilégios comerciais. Estiveram muito em voga na era vitoriana para administração de territórios coloniais. Alguns exemplos dessas empresas colonizadoras de capital internacional foram as inglesas Royal Niger Company (1886), East Africa Company (1888) e South Africa Company (1889), a Sociedade Alemã da África Oriental (1885), a belga Companhia do Congo (1887) e a portuguesa Companhia de Moçambique (1888).

35 Em termos militares, o papel de Plácido de Castro no Acre é comparável ao de Sam Houston no Texas. Ambos imporiam comando e respeito às respectivas tropas, compostas de milícias não profissionais, e desenvolveriam as estratégias necessárias para o enfrentamento de exércitos regulares, recorrendo frequentemente a táticas de guerrilha. É certo que Sam Houston, além da parte militar, desempenhou ainda funções de estadista e negociador no processo de anexação texana, as quais, no caso acreano, couberam ao Barão do Rio Branco.

organizar as ações[36]. A luta agora dava-se em três frentes, pois, além de Bagaço, os acreanos contavam com tropas nas proximidades de Porto Alonso – no seringal Bom Destino, onde cerca de 200 homens resistiam a investidas ordenadas pelo novo Delegado Nacional boliviano, Lino Romero – e em Xapuri, povoado a partir do qual lançavam ataques aos seringais bolivianos do alto Acre.

Em 5 de outubro, as tropas de Plácido de Castro iniciaram assédio às posições de Rojas em Empresa. Após nove dias de cerco, os bolivianos capitulraam. Senhor do médio-rio, o comandante-em-chefe optou, em vez de atacar Porto Alonso, por três rápidas e certeiras incursões na região do alto-Acre e rios vizinhos. Buscava minar qualquer tentativa de apoio que pudesse vir da Bolívia em socorro a Lino Romero e das tropas altiplânicas estacionadas na capital do território. Em 17 de novembro, com 400 homens, atacou o barracão boliviano de Bela Vista, no Abunã; em 8 de dezembro, investiu com 300 soldados contra Costa Rica, no Tahuamano, base de apoio boliviana naquele rio; dias depois, liderando 400 rebeldes, desfechou ataque contra a barraca Santa Cruz, último reduto boliviano no alto-Acre.

Em seis meses, a vantagem virara para os insurgentes, que aumentavam progressivamente suas tropas: Plácido de Castro começara com trinta homens e chegaria a comandar mais de 1,5 mil soldados. Os revolucionários haviam logrado cortar as comunicações entre a Bolívia e Porto Alonso. Estava pronto o cenário para o ataque final à capital boliviana do Acre. Antes, porém, o comandante-em-chefe tomou duas providências: i) mandou abrir um varadouro por trás de Porto Alonso, a fim de poder deslocar tropas do norte para o sul, e vice-versa, sem utilizar o rio diante da cidadela boliviana; e ii) dirigiu-se a Caquetá para impor bloqueio aos gaiolas que, com a cheia, começavam a subir o Acre[37].

O cerco a Porto Alonso envolveu mil soldados, postados em trincheiras, do outro lado do rio e ao redor da citadela que, naquele momento, contava com 230 defensores bolivianos e estava privada de comunicações com o Altiplano. A vitória acreana era uma questão de tempo: os ataques começaram em 15 de janeiro e prosseguiram até a capitulação boliviana, em 24 do mesmo mês[38].

No dia 27 de janeiro, foi proclamada a Terceira República acreana e Plácido de Castro aclamado governador do Estado Independente. O cargo era temporário, existiria até que se alcançasse a pacificação completa do território e sua organização política. Afinal, esperava-se uma reação altiplânica à tomada de Porto Alonso, agora rebatizada novamente Porto Acre.

De fato, nos meses subsequentes, a Legação brasileira em la Paz reportaria que o presidente Pando organizava novas tropas, a serem comandadas pessoalmente por ele, para marchar sobre o Acre. Desta feita, porém, a reação do governo brasileiro seria distinta. Com a posse do presidente Rodrigues Alves (15/11/1902) e a chegada do Barão do Rio Branco ao Itamaraty (03/12/1902), a questão tomaria novos rumos.

Um dos primeiros atos do novo chanceler foi declarar o Acre como território litigioso, rompendo a inflexível recusa das administrações anteriores em admitir a existência de um contencioso com a Bolívia e, por extensão, com o Peru. A nova postura ensejava ao Governo Federal adotar medidas de força para defender os brasileiros que ocupavam Porto Acre.

36 Uma providência por ele ordenada foi que o exército acreano passasse a utilizar uniforme azul escuro, de melhor camuflagem na mata. Até ali, usavam-se trajes azuis claros e escuros, mas Plácido notara, na escaramuça de Volta da Empresa, que a quase totalidade dos acreanos mortos vestia uniforme claro.

37 Valeu-se da mesma tática utilizada pelos Poetas, o desabastecimento de Porto Alonso, agora implementada de forma mais enérgica e acompanhada de plano de ataque à capital acreana. Em 9 de janeiro de 1903, Plácido de Castro prometeu aos comandantes dos navios atracados em Caquetá que, antes do fim do mês, poderiam subir o rio para saudar a bandeira acreana vitoriosa em Porto Acre.

38 Dois episódios principais marcaram o cerco de Porto Alonso. Em 18 de janeiro, ocorreu a passagem, diante da cidadela, do gaiola Afuá, carregado de borracha. Os rebeldes necessitavam escoar o produto para adquirir mais armas e munições. A despeito da intensa fuzilaria, o navio passou, em operação que envolveu ainda o corte, pelos acreanos, de uma corrente que os bolivianos haviam estendido, de margem a margem, justamente para impedir o fluxo de embarcações não autorizadas. Em 23 de janeiro, deu-se falsa proposta de armistício altiplânica, cujo real objetivo era identificar a localização da barraca do comandante em chefe acreano. Após o retorno de seu emissário a Porto Alonso, os bolivianos bombardearam o local das tratativas, mas Plácido de Castro fizera dali remover imediatamente seu estado-maior, saindo ileso. Tratou-se de intento desesperado de evitar a rendição do dia seguinte.

Negociações com Bolívia e Peru (1903-1909)

Até a assunção de Rio Branco, todos os chanceleres brasileiros aferraram-se à interpretação tradicional do art. 2º do Tratado de Ayacucho. Desde 1899, contudo, tal exegese vinha sendo crescentemente questionada no Congresso, na imprensa e em instituições como o Clube de Engenharia e o Instituto Geográfico, no Rio de Janeiro. Entre os descontentes estava o deputado paraense Serzedello Corrêa, para quem a linha geodésica de fronteira não podia ser uma oblíqua, mas sim uma paralela, que correria para oeste, desde a margem do Madeira, pela latitude 10º 20'. Caso essa paralela não pudesse achar o Javari (como já indicava Cunha Gomes e seria depois confirmado pela expedição Cruls-Satchell), deveria traçar-se uma meridiana que, partindo da nascente do Javari, em sua exata longitude, encontrasse a referida paralela[39].

Na ausência de mapas da época da negociação – o Mapa da Linha Verde só seria "encontrado" em 1904 – tal interpretação, que deixava quase todo o Acre em território brasileiro, era perfeitamente defensável. Primeiro porque o art. 2º descrevia a fronteira com três termos que se prestam a ambiguidades: "paralela", "linha leste-oeste" e "reta". Segundo, pelo uso da expressão "desde a mesma latitude", que dava a entender que a reta que buscaria a nascente do Javari poderia partir de uma "latitude" (vale dizer, de qualquer ponto do paralelo 10º 20') e não apenas da margem esquerda do Madeira.

O Barão do Rio Branco soube perceber que o sentimento dominante na opinião pública brasileira movia-se em favor dos compatriotas acreanos e abraçou rapidamente essa nova exegese ao assumir a Chancelaria. Aliás, mesmo antes, já havia indicado, em missivas, a colegas e amigos ser esta a solução para o caso ao Acre. Com a mudança de interpretação, pôde declarar como "litigioso" o território (à exceção de pequena porção situada ao sul do paralelo 10º 20') e forçar a Bolívia à negociação. Como enfatiza o embaixador Rubens Ricupero (2012):

> Rio Branco teve êxito em pontos em que fracassaram seus predecessores, apesar de o mérito não se referir à invenção de fórmulas. Quase todos os elementos que vieram a constituir o arcabouço da solução final tinham sido esboçados antes [...] Faltava, contudo, o principal, a ideia aparentemente simples, mas indispensável, que possibilitasse modificar o *status* do Brasil para parte legítima na discussão e dar condição para abrir caminho à negociação: declarar litigioso o território. Foi isso que o Barão viu com clareza desde o primeiro instante [...] A contribuição de Rio Branco equivalia a uma revolução coperniciana, que transformou a essência da questão.[40]

Para que a negociação pudesse ocorrer, todavia, era preciso lidar com outros dois aspectos urgentes. De um lado, fazia-se necessário neutralizar as ações do Bolivian Syndicate, se possível desfazendo o consórcio, a fim de diminuir a pressão internacional sobre o Brasil. Afinal, os sócios do Sindicato provinham de nações poderosas (Reino Unido e EUA), que não hesitavam em "proteger" o investimento de seus nacionais. De outro lado, era imprescindível evitar o choque entre os revolucionários acreanos e as tropas comandadas pelo presidente Pando, o que tornaria qualquer solução diplomática muito mais árdua. O mandatário boliviano partira de La Paz no final de janeiro de 1903, acompanhado de seu ministro da Defesa e de dois batalhões.

O novo chanceler brasileiro decidiu manter o fechamento do Amazonas, decretado ainda no governo anterior. A via fluvial continuava a ser a maneira mais efetiva de acesso ao Acre e sua interdição visava a impossibilitar que chegassem os representantes do Bolivian Syndicate ao

39 Para o texto do art. 2º do Tratado de Ayacucho, vide nota 6. Serzedello Corrêa lia a parte final desse dispositivo da seguinte forma (redação original em itálico/interpretação em negrito): "*Se o Javari tiver suas nascentes ao norte daquela linha leste-oeste* (**há, portanto, uma linha leste-oeste previamente traçada**), *seguirá a fronteira* (**que vem por essa linha**), *desde a mesma latitude* (**que é a de toda linha – 10º 20'**), *por uma reta* (**tirada dessa latitude**) *a buscar a origem principal do dito Javari* (**na longitude em que se achar**)" (Cf. CORRÊA, 1899, p. 36-37).

40 RICUPERO, 2012, p. 128-129. Sobre o que a mudança de interpretação significou no terreno, ver Mapa I ao final deste artigo.

território para tomar posse da concessão[41]. EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Suíça haviam protestado contra a medida. Rio Branco buscou apaziguar os governos reclamantes com gestões cautelosas, instruindo as Legações brasileiras não apenas a argumentar sobre a aberração jurídica e os riscos envolvidos na alienação da soberania boliviana no Acre, cujo resultado seria a criação da primeira *chartered company* nas Américas, mas também a acenar com a possibilidade de indenização aos investidores estrangeiros. Ao final, comprometeu-se o Brasil a pagar 110 mil libras aos sócios do Bolivian Syndicate, em troca da desistência do negócio, o que ocorreu por meio de escritura de renúncia assinada em 26 de janeiro de 1903, em Nova Iorque[42].

Valendo-se da mesma alternância de medidas fortes e concessões negociadoras, lidou Rio Branco com o tema da expedição chefiada pelo presidente Pando. Em combinação com o presidente Rodrigues Alves e os ministros da Guerra e da Marinha, ordenou-se a ocupação militar do Acre. Contingentes superiores a 4 mil homens seriam deslocados para a Região Norte e para o Mato Grosso. A mobilização era um recado de que o Brasil, embora disposto a negociar, protegeria seus nacionais contra eventual retaliação boliviana. A estratégia foi resumida pelo próprio Rio Branco em instruções enviadas à Legação em La Paz:

> O governo brasileiro não quer romper as suas relações diplomáticas com o da Bolívia. Continua pronto para negociar um acordo honroso e satisfatório para as duas partes, e deseja muito sinceramente chegar a esse resultado. O Sr. Presidente Pando entendeu que é possível negociar marchando com tropas para o norte. Nós negociaremos também fazendo adiantar forças para o sul, com o fim já declarado.[43]

A Bolívia parecia chegar ao limite de suas capacidades militares, após sucessivos envios de tropas do altiplano ao Acre. Era mesmo duvidoso que pudesse a força comandada pelo presidente Pando, composta por cerca de 700 soldados, derrotar os revolucionários de Plácido de Castro, que somavam mais de 1,5 mil homens – embora agrupados em diferentes pontos – e lutavam em terreno conhecido. Ainda assim, havia certo equilíbrio de forças, considerando serem as tropas bolivianas profissionais. Com a decretação da ocupação militar brasileira, porém, e sem o apoio de consórcios internacionais, esvaíam-se as possibilidades de retomada do controle do território pelo país altiplânico. Restava à Bolívia negociar.

A primeira fase da negociação deu-se em torno do *modus vivendi*, que regularia a situação no terreno até o advento de um acordo definitivo. A Bolívia aceitava a ocupação pacificadora brasileira do Acre até o paralelo 10º 20' (território litigioso); exigia, contudo, o desarmamento dos rebeldes acreanos. Rio Branco rejeitou tal possibilidade, argumentando que a presença do presidente boliviano no terreno, à frente de expedição punitiva, criava a necessidade de defesa dos insurgentes contra eventuais vinganças das tropas bolivianas. O intuito do chanceler continuava a ser o de impedir conflitos ou ações que implicassem desonra militar de uma parte

41 Não obstante, representantes do consórcio, usando vapores regulares, lograram desembarcar em Manaus com mais de 50 colonos. Subiram então o Purus até Antimari, de onde finalmente regressaram, em 18/01/1903, ao depararem-se com o bloqueio do rio Acre pelas forças de Plácido de Castro, na ofensiva final contra Porto Alonso.

42 Ante a impossibilidade de tomar posse da concessão, aprestavam-se os investidores a aceitar a indenização oferecida pelo Brasil. Em abril de 1903, o presidente Rodrigues Alves autorizou, pelo Decreto 4.832 (disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/406359/publicacao/15778566>. Acesso em: 9 nov. 2023), a abertura de crédito extraordinário no valor de 2.366:270$2200, convertidos ao câmbio da época em 114 mil libras, a fim de pagar, por intermédio da casa bancária N. M. Rothschield & Sons, em Londres, a prometida indenização.

43 Telegrama de 03/02/1903, para a Legação em La Paz, Arquivo Histórico do Itamaraty, apud LINS, 1996, p. 273. Sobre a mobilização militar brasileira, foi mandada de imediato ao Acre uma brigada sob o comando do general Olímpio da Silveira, constituída por tropas do 1º, 2º e 3º Distritos Militares; outra seguiria depois, comandada pelo general João César de Sampaio. Para Mato Grosso, deslocaram-se contingentes de infantaria do 16º (Bahia), 25º e 29º regimentos (Rio Grande do Sul) e, para Manaus, efetivos do 33º (Alagoas), 27º e 40º (Pernambuco), e 17º, 31º e 32º regimentos (Rio Grande do Sul). Na Marinha, sob o comando do contra-almirante Alexandrino de Alencar, punha-se em marcha a Divisão Norte, composta pelo encouraçado Floriano, pelo cruzador-torpedeiro Tupi e pelo caça-torpedeiro Gustavo Sampaio.

ou outra, o que, caso ocorresse, poderia levar a posições irreconciliáveis.

Em 21 de março de 1903, assinou-se em La Paz o *modus vivendi*, o qual previa a negociação de um acordo definitivo no prazo de quatro meses, ou recurso ao arbitramento. Nesse período, a arrecadação tributária na área em litígio seria feita pelo Brasil, mas a Bolívia receberia metade das rendas fiscais. Como as forças acreanas não seriam desarmadas, permitiu-se no acordo que um destacamento de tropas do exército brasileiro passasse ao sul do paralelo 10º 20', a fim de manter o *statu quo* no terreno. Naquele momento, os contingentes bolivianos comandados por Pando situavam-se em Porto Rico, no Órton, com parte substancial das forças de Plácido de Castro estacionadas diante deles, na outra margem do rio. Ao receber a notícia da assinatura do *modus vivendi*, suspenderam-se as hostilidades, retornando os acreanos para a bacia do Acre e permanecendo os bolivianos nas do Órton e do Abunã[44].

As negociações que culminariam na assinatura do Tratado de Petrópolis só se iniciaram em julho de 1903 (já quase findo o prazo estipulado no *modus vivendi*, que teve de ser prorrogado), estendendo-se até 17 de novembro desse mesmo ano. Os plenipotenciários bolivianos eram Cláudio Pinilla, ministro no Rio de Janeiro, e Fernando Guachalla, ministro em Washington; os brasileiros, além do próprio Rio Branco, eram Assis Brasil, ministro em Washington, e o senador Rui Barbosa[45].

Não é o caso aqui de relatar as tratativas em detalhe, bastando dizer que as premissas principais eram: i) desejo do Brasil de incorporar os territórios habitados por populações brasileiras; ii) preferência brasileira pelo acordo direto, buscando a Bolívia, inicialmente, protelar as negociações com vistas a um possível arbitramento; iii) oferecimento de diferentes compensações à Bolívia, que incluíam permuta de territórios, indenização pecuniária e facilidades de comércio e livre-trânsito de mercadorias.

Em sua forma final, o Tratado concedeu ao Brasil pouco mais de 191 mil km² de território no Acre, sendo aproximadamente 142,9 mil km² na zona declarada litigiosa e 48,1 mil km² em terras incontestavelmente bolivianas. Em troca, a Bolívia recebia 3 mil km², sendo 2,2 mil km² na região em disputa e 860 km² em pequenos ajustes na fronteira de Mato Grosso. O Brasil obrigava-se ainda a pagar 2 milhões de libras esterlinas à Bolívia, a construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré, além de outorgar facilidades aduaneiras e de livre trânsito pelas bacias Amazônica e do Paraguai[46].

Mesmo após solucionada a questão limítrofe com a Bolívia, permanecia o território acreano sob reivindicação peruana. Afinal, como visto, persistia entre Brasil e Peru um longo trecho de fronteira em aberto, a sudoeste da nascente do Javari, onde terminava a linha divisória fixada na Convenção de 1851. Apesar do maior relevo normalmente concedido à questão do Acre em seu aspecto boliviano, em realidade, "na República, nosso maior problema de limites na Amazônia, pela extensão de território envolvido, foi com o Peru"[47]. E, poder-se-ia complementar, não apenas pela área envolvida, mas pelo tempo necessário à sua resolução, que levaria ainda outros seis anos e exigiria de Rio Branco, além de habilidade, paciência para aguardar o momento oportuno de encerrar o contencioso[48].

O Peru reivindicava ao Brasil uma área de 442 mil km², que incluía, além da região cedida pela Bolívia no Tratado de Petrópolis, outra que abarcava parte do estado do Amazonas. Tais pretensões eram, evidentemente, irrealistas, pois o Peru jamais ocupara senão uma ínfima parte desse território, correspondente a 39 mil km².

44 A ocupação militar brasileira do Acre teve, porém, sérios problemas em sua fase inicial, quando o general Olímpio da Silveira, extrapolando seus poderes, resolveu desarmar as forças comandadas por Plácido de Castro. Isso levaria à destituição do general de suas funções em agosto de 1903, sendo as armas, víveres e barcos apreendidos então restituídos aos acreanos.

45 Pelo lado boliviano, especula-se que a inclusão de Guachalla, tido como possível candidato à presidência, visava justamente minar tais pretensões políticas. Pelo lado brasileiro, a participação de Rui Barbosa é que se provaria contraproducente, levando a desentendimento público com Rio Branco e a pedido de demissão do senador (em momento delicado das negociações), quando este passou a discordar de qualquer cessão territorial pelo Brasil.

46 Para o texto integral do Tratado de Petrópolis ver: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/243>. Acesso em: 9 nov. 2023.

47 GOES, 1991, p. 170.

48 Lins (1996, p. 292) avalia que o Peru estava então "num momento de aspiração expansionista".

Em 1903, iniciadas as negociações do Tratado de Petrópolis, Lima protestou, solicitando ser incluída nas tratativas entre o Brasil e a Bolívia. A tática diplomática do chanceler brasileiro, no entanto, fiel à tradição do Império, sempre excluiu qualquer negociação simultânea com mais de um vizinho. A rápida conclusão das negociações com a Bolívia constituiu um golpe para o Peru, que, a partir de então, como avalia um diplomata do país vizinho, "resultó siendo, sin su voluntad, un empecinado adversario del Brasil"[49].

De fato, em 1904, encontravam-se os dois países à beira de um conflito armado, com divergências que apresentavam até um caráter mais apaixonado e perigoso do que se verificara na discussão brasileiro-boliviana. O Peru aumentava e concentrava forças na região; o Brasil mantinha mobilizados no Acre recursos militares do Exército e da Marinha[50]. Além de insistir com os ministros militares para o envio de mais efetivos à região, decide-se Rio Branco, em maio, por uma jogada de força: a denúncia do Tratado de Comércio e Navegação brasileiro-peruano de 1891. O objetivo era impedir a passagem de navios de guerra e armamentos peruanos pelo Amazonas.

Tais providências foram tomadas não com o intuito bélico, mas com o fim de reduzir as pretensões maximalistas peruanas e fazer respeitado o Brasil nas negociações então em curso para a assinatura de um *modus vivendi*. O governo inca desejava neutralizar e compartilhar a administração de todo o Acre, inclusive da área já concedida ao Brasil pela Bolívia. Em nota a Hernán Velarde, ministro peruano no Rio de Janeiro, Rio Branco fez ver o irrealismo dessa pretensão, expondo claramente a estratégia de Lima: "o governo peruano começou em fins de 1902 e meados de 1903 a apoderar-se, *manu militari*, de territórios em litígio, quase que exclusivamente habitados por brasileiros, procurando modificar o estado em que se achavam as coisas, acreditando que tais invasões e tomada de posse violentas, efetivadas à última hora, lhe podiam alcançar posição vantajosa"[51].

Em 12 de julho de 1904, firma-se no Rio de Janeiro o *modus vivendi* brasileiro-peruano pelo qual ficavam neutralizadas, por cinco meses, apenas as áreas de Breu e Cataí, ocupadas por caucheiros e seringueiros. Os postos militares peruanos no Alto-Purus e Alto-Juruá seriam retirados e aduanas conjuntas seriam ali instaladas[52]. Ao deixar o restante do território sob administração brasileira, o Peru reconhecia tacitamente não ter ali títulos possessórios.

Os cinco meses estabelecidos no acordo provisório transformar-se-iam, porém, por sucessivas prorrogações, em cinco anos. A tática peruana foi sempre a de atrasar a execução das medidas previstas no *modus vivendi* e a de protelar a negociação de um acordo definitivo na esperança de levar o tema à arbitragem[53]. Seria preciso esperar até setembro de 1909 para que se dessem as condições políticas conducentes à negociação e assinatura do Tratado de Fronteiras, Comércio e Navegação, acordo que desenhou a fronteira brasileiro-peruana da nascente do Javari até a nascente do rio Acre, ali encontrando os limites brasileiro-bolivianos estabelecidos em Petrópolis.

Em 1909, mantinha o Peru pendências fronteiriças com todos os seus cinco vizinhos. Ciente dessas dificuldades, Rio Branco aguardava pacientemente um gesto de Lima. Este viria, finalmente, com a chegada ao poder do presidente Augusto

49 BÁKULA, 2002, p. 705.

50 Após a ratificação do Tratado de Petrópolis, no início de 1904, o Acre foi incorporado ao Brasil como Território Federal e dividido em três departamentos: Alto-Acre, Alto-Purus e Alto-Juruá (Decreto 5.188/1904, disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-5188-7-abril-1904-516300-republicacao-107275-pe.html>. Acesso em: 9 nov. 2023). Para prefeitos dos departamentos foram designados, respectivamente, o coronel Rafael Cunha Matos e os generais Thaumaturgo de Azevedo e José Siqueira de Meneses. Os atritos com o Peru ocorriam nas áreas administradas pelos dois generais, eis que o governo inca havia instalado postos militares e aduaneiros no Alto-Juruá (confluência com o Amônea), em outubro de 1902, e no Alto-Purus (confluência com o Chandless), em junho de 1903.

51 Nota de Rio Branco a Hernán Velarde, em 27/06/1904. Arquivo Histórico Rio Branco apud TOCANTINS, 1979, v. III, p. 740.

52 A tomada brasileira do posto militar peruano na foz do Amônea, no Alto-Juruá, marca, aliás, o último conflito entre os dois países na região. Em 05/11/1904, após intensa fuzilaria ocorrida na véspera, rendiam-se as tropas peruanas que se recusavam a desocupar o local. Eram passados quase quatro meses da assinatura do *modus vivendi* e a guarnição inca alegava ainda não ter recebido instruções de Lima.

53 TOCANTINS, 1979, v. III, p. 774.

Leguía, cujo governo rompeu o tradicional esquema procrastinatório vigente no Torre Tagle. Visando a resolver o contencioso com o Brasil, o que, na avaliação do novo mandatário – confirmada depois pelos fatos – ensejaria também a solução para a controvérsia territorial com a Bolívia[54], instruiu Leguía a seu chanceler que propusesse a Rio Branco encetar negociações diretas e imediatas sobre a fronteira.

Em 27 de agosto, o plenipotenciário peruano no Rio de Janeiro recebia de sua capital as seguintes instruções: "Diga a Río Branco que sin pérdida de tiempo presente su propuesta que el Perú le contestaría en 24 horas. Podemos aceptar una línea si no entra netamente en territorio peruano"[55]. Rio Branco, percebendo que o momento havia chegado, entrega ao representante peruano, dois dias depois, uma linha completa de limites (que estava pronta desde há algum tempo e havia, inclusive, sido oferecida ao Peru no ano anterior). O governo peruano cumpriria a promessa e, de fato, responderia a Rio Branco em 24 horas.

A partir daí, o chanceler brasileiro e o ministro Hernán Velarde reúnem-se quase todos os dias, até 9 de setembro, quando se concluem as negociações do Tratado de Fronteiras, Comércio e Navegação de 1909. Seriam quase ininterruptas nesse período as comunicações entre Lima e sua Legação no Rio de Janeiro. Na última delas, diz o plenipotenciário peruano: "Río Branco después de larga conferencia y consulta con el Presidente aceptó modificación exigida por Ud [...] quedando concluida negociación [...] Río Branco pide que lo estipulado permanezca en secreto hasta después de sometido tratado a Congreso"[56]. A modificação aceita pelo Brasil dizia respeito ao trecho da fronteira referente aos rios Santa Rosa, Purus e Chambuiaco. Acordava-se em menos de duas semanas o que não se pudera resolver em mais de cinco anos de tratativas[57].

Pelo acordo final, o Acre diminuía seu território de 191 mil para 152 mil km². Isto porque, fiel à doutrina do *uti possidetis* e constatando serem peruanos os ocupantes das duas zonas neutralizadas (39 mil km²) nas nascentes do Juruá e do Purus, Rio Branco concordou que passassem elas à soberania do país vizinho. Essa maneira correta de proceder, aliada às concessões finais brasileiras no trecho citado acima, fariam com que a negociação do Tratado de 1909 terminasse de forma harmoniosa, o que permitiu uma célere recomposição das relações brasileiro-peruanas. Inclusive, conforme comenta Álvaro Lins, findas as negociações no Acre, "o governo do Peru [...] mandou dizer a Rio Branco, em nota confidencial, estar disposto a aceitar qualquer solução por ele proposta para a complicada questão de Tacna e Arica", que o país mantinha com o Chile[58].

Diferentemente do caso texano, a anexação do Acre não engendrou conflito armado posterior. A manutenção do contencioso fronteiriço, durante alguns anos, havia provocado crispações naturais entre o Brasil e seus dois vizinhos. Superadas as controvérsias, há um realinhamento praticamente imediato das relações brasileiro-bolivianas e brasileiro-peruanas, as quais tendem daí em diante para uma aproximação crescente.

54 Em 09/06/1909 o presidente da Argentina, Figueroa Alcorta, havia divulgado seu laudo arbitral a respeito da fronteira peruano-boliviana. O laudo, ao dividir a área em litígio, favorecia o Peru, que detinha menos títulos. A Bolívia protestou, ameaçando não reconhecer a decisão (ver Mapa II ao final do artigo). O novo presidente peruano calculou corretamente que, caso fechasse um acordo com o Brasil – afastando qualquer risco de apoio brasileiro à Bolívia – e fizesse pequenas concessões aos bolivianos na linha de limites traçada no laudo arbitral, La Paz acabaria acatando o laudo.

55 Cablegrama n. 39 (Del Canciller Melitón Porras al Ministro Hernán Velarde) apud CALDERÓN, 2000, p. 88.

56 Cablegrama n. 66 (Del Ministro Hernán Velarde al Canciller Melitón Porras) apud CALDERÓN, 2000, p. 93.

57 O Brasil tornava-se o primeiro vizinho com o qual o Peru passou a possuir uma linha de fronteiras completa. Dali a oito dias, em 17/09/1909, seria assinado o tratado de limites peruano-boliviano (a Bolívia aceitava o laudo argentino e o Peru fazia algumas concessões no traçado da fronteira). Ou seja, apesar de já possuir acordos parciais anteriores de limites com alguns de seus vizinhos (entre eles a Convenção de 1851 com o Brasil), pode-se dizer que, para o Peru, o Tratado de 1909 abriu uma nova fase de definições de fronteiras. Já para o Brasil, esse Tratado foi o último dos grandes acordos de limites, concluindo o traçado de nossa fronteira (haveria ajustes pontuais decorrentes da demarcação, mas nenhum instrumento posterior alteraria substancialmente nossa linha limítrofe).

58 LINS, 1996, p. 434. Rio Branco não se furtaria a apresentar uma proposta, que consistia em submeter o problema à arbitragem internacional ou à decisão de uma ou várias potências, dentro de certos parâmetros pré-definidos. A sugestão, porém, não seria aceita pelo Chile.

Conclusões

Em que pese às muitas semelhanças já apontadas entre o caso texano e acreano, o relato histórico acima permite vislumbrar, também, importantes diferenças entre os dois episódios. Ressaltaremos aqui as dissimilitudes mais marcantes.

Uma primeira distinção, bastante evidente, é que, no Texas, a disputa envolvia apenas duas potências (EUA e México), ao passo que, no Acre, três eram os países que reivindicavam o território (Brasil, Bolívia e Peru). Isso levou a que a solução do caso acreano fosse mais complexa, exigindo duas fases distintas de negociação, em 1903 (Brasil-Bolívia) e em 1909 (Brasil-Peru). Em relação à Bolívia, como se viu, há uma ideia pervasiva de cessão do território a uma terceira potência ou a um consórcio internacional, o que não encontra paralelo no caso do Texas.

Outra diferença importante diz respeito ao modo como se deu a colonização. No episódio texano, estando já bem definidas as fronteiras entre EUA e México (Tratado Adams-Onís, de 1819), tem-se que a entrada inicial de colonos estadunidenses no território deu-se de forma programada e com o consentimento das autoridades mexicanas, organizada que fora sob o regime de concessões a *empresarios*. Já no Acre, a colonização é espontânea, à medida que populações brasileiras subiam as bacias do Purus e do Juruá à procura de borracha. A ocupação de território alheio foi, até certo ponto, involuntária, dada a inexistência ou imprecisão das fronteiras: não havia limites com o Peru no Acre (a fronteira da Convenção de 1851 terminava na nascente do Javari) e aqueles com a Bolívia, descritos no Tratado de Ayacucho (linha geodésica oblíqua), eram de difícil determinação no terreno e, até então, permaneciam não demarcados.

Um terceiro aspecto distintivo relevante é que, no Texas, a autonomia conquistada pelos insurgentes é muito mais longa e consolidada. O Texas foi uma República independente, com eleições presidenciais e legislativas regulares, por quase uma década (1836-1845), sendo reconhecida oficialmente por outras nações, como França, Inglaterra e EUA, e tendo embaixadores (ministros plenipotenciários) residentes acreditados junto a esses países. No caso acreano, não há nada comparável. Inexiste reconhecimento internacional e a autonomia foi efêmera, tanto na Primeira, quanto na Terceira Repúblicas (esta última em meio ao conflito armado). No Acre, o que há são sucessivas proclamações de independência (algumas meramente retóricas, como no caso da Segunda República, a dos Poetas), mas muito pouco governo e institucionalidade administrativa de fato.

Há ainda dessemelhanças ideológicas essenciais. A anexação do Texas dá-se no bojo de uma migração maciça para o oeste e em meio a doutrinas de superioridade racial e "destino manifesto". O Texas está no começo desse movimento. É talvez um dos primeiros encontros dos anglo-saxões com as paisagens áridas do que depois ficaria conhecido como o "oeste" ou o "velho oeste". Nada disso há no Acre, que aliás marca o fim da expansão brasileira para o oeste, iniciada pelos bandeirantes. O Acre é o fechamento de um ciclo, o último retoque no mapa brasileiro. E também há diferenças nos personagens, o que levaria a distintos envolvimentos das capitais (Washington e Rio de Janeiro) nos conflitos. No Acre, os polos militar e diplomático estão separados em Plácido de Castro e em Rio Branco. Ao chegar ao Brasil com a missão de resolver o *imbroglio* acreano, o Barão atrairia o tema para a esfera federal muito mais cedo. No Texas, a figura de Sam Houston engloba os dois aspectos: o militar e o negociador, mas o prócer texano não era diplomata, e sim um político[59]. Resolveu a questão inicialmente no campo de batalha e, não tendo meios de influenciar Washington (que se manteria distante até 1845, em função do problema escravocrata), optou pela tentativa de construção de uma República, até que se dessem as condições políticas para a anexação.

Tudo isso leva ao que entendemos ser a distinção fundamental entre dois episódios, a saber, a maneira como foram solucionados e as consequências diplomáticas de longo prazo na relação entre os países envolvidos. No caso do Texas, a anexação dá-se pela força, após dois conflitos armados distantes temporalmente, porém interligados em objetivos e substrato

59 Havia sido governador do Tennessee e terminaria sua carreira como senador texano em Washington. Mas Sam Houston tinha também formação militar. Seus conhecimentos nessa área advinham do fato de ter lutado sob o comando de Andrew Jackson na guerra anglo-americana de 1812-1815.

ideológico: i) a Revolução Texana, consolidada na vitória de San Jacinto (21/04/1836); e ii), a guerra EUA-México (1846-1847), inevitável após a incorporação da República do Texas aos EUA (1845) e a resistência mexicana em aceitar qualquer tipo de negociação com Washington. Esse segundo conflito é o que resolve definitivamente, do ponto de vista jurídico e diplomático, a anexação texana. Tratou-se de processo traumático para o México, que sobrevém com a derrota na guerra para os EUA, a invasão de seu território por tropas estrangeiras e a imposição do tratado de Guadalupe Hidalgo (1848). Além do Texas, a cessão adicional do Novo México e da Califórnia implicou a perda de mais da metade do território mexicano. A guerra marcou uma ruptura que redefiniria as bases – territoriais, políticas e psicossociais – da relação EUA-México, dentro de uma lógica vencedor-vencido. Instaurou-se um longo antagonismo marcado por desconfianças recíprocas, cujos efeitos, ainda que atenuados, perduram até o presente. A despeito dos esforços de integração econômica, EUA e México ainda se definem por oposição recíproca[60] e a chamada "fronteira sul" estadunidense representa hoje muito mais que um limite internacional, constituindo uma divisão entre dois mundos.

Já o episódio do Acre é resolvido, essencialmente, pela negociação, embora tampouco prescinda de elementos de força, como a tomada de Porto Acre por Plácido de Castro, o deslocamento de tropas brasileiras para neutralizar a região, ou a apreensão de armamentos destinados ao Peru em trânsito pelo Amazonas. Esses elementos são habilmente empregados pelo Barão do Rio Branco para destravar uma solução negociada. Resolução pacífica, mas que, provavelmente, não teria sido possível sem esses elementos de pressão. Assim como no Texas, a anexação do Acre ocorreu em duas etapas: i) as tratativas com a Bolívia, culminando na assinatura do Tratado de Petrópolis (17/11/1903), que definiram cerca de metade da fronteira na região disputada (substituiu-se a linha oblíqua por um traçado que privilegia os acidentes geográficos, partindo da confluência do Beni e do Mamoré – atual fronteira de Rondônia – e terminando na nascente do rio Acre); ii) as negociações com o Peru, um teste de paciência, afinal concluídas pelo Tratado de Fronteiras, Comércio e Navegação (08/09/1909), que completam o traçado dos limites acreanos (entre a nascente do rio Acre e a nascente do Javari)[61]. Veja-se que, em essência, essas duas etapas são momentos diplomáticos, e não bélicos. No Acre, prevaleceu a afirmação da negociação e da diplomacia, e os elementos de força subjacentes são empregados para fortalecer a posição negociadora, não para impor uma capitulação. E aí, sem dúvida, reside a genialidade do Barão do Rio Branco. A atuação decisiva e equilibrada do chanceler foi instrumental à resolução pacífica e harmoniosa do contencioso acreano, possibilitando que, uma vez assinados os acordos de limites, houvesse célere recomposição das relações bilaterais com os dois vizinhos. O legado é incontornável: deixar o Brasil liberado de ressentimentos e rivalidades que, fatalmente, contaminariam o relacionamento com a Bolívia e com o Peru[62].

Referências

BÁKULA, Juan Miguel. *Perú*: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior. 2. ed. Lima: Fondo de Cultura, 2002.

BISPO, Ricardo. Se o Acre era da Bolívia e foi anexado pelo Brasil, onde entra o Peru nessa história? *ContilNet*, 17 nov. 2017. Disponível em:

60 Cada qual vê o vizinho como "o outro". O próprio conceito de "latino" nos EUA, de base totalmente artificial, diz muito sobre essa percepção.

61 Em realidade, a fronteira com o Peru inicia-se hoje pouco abaixo da nascente do Acre, rio que foi utilizado para limitar o Brasil tanto com a Bolívia (1903) quanto com o Peru (1909). Ao concluir-se o Tratado de 1909 com o Peru, estava ainda pendente a finalização do acordo de limites peruano-boliviano e indefinido o ponto de intersecção das três fronteiras. Porém, como visto logo em seguida, Bolívia e Peru também subscreviam seu acordo definitivo de limites, fixando-se a fronteira tríplice no rio Acre, na altura da foz do rio Yaberija.

62 Como bem acentuou Lins (1996, p. 270), ao comentar a chegada do chanceler ao Rio de Janeiro, em 1902: "Rio Branco não viera à América trazer a guerra, e sim a paz".

<https://contilnetnoticias.com.br/2017/11/se-o-acre-era-da-bolivia-e-foi-anexado-pelo-brasil-onde-entra-o-peru-nessa-historia>. Acesso em: 16 jan. 2023.

BURNS, E. Bradford (org.). *Perspectives on Brazilian History*. Nova York: Columbia University Press, 1967.

CALDERÓN, Félix. *El tratado de 1929*: la otra historia. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2000.

CORTESÃO, Jaime Zuzarte. *Alexandre de Gusmão e o Tratado de Madrid*. 2. ed. São Paulo: Impensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: FUNAG, 2006.

CORRÊA, Inocencio Serzedello. *O Rio Acre*: ligeiro estudo sobre a occupação Paravicini no rio Acre; limites, navegação e commercio com a Bolivia. Rio de Janeiro: Casa Mont'Alverne, 1899.

COSTA, Francisco Pereira. *Soldados da Borracha*: imigração, trabalho e justiças na Amazônia. São Paulo: Biblioteca24horas, 2015.

COSTA, Graciete Guerra da. *Fortes portugueses na Amazônia brasileira*. 2015. Tese (Pós-Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FAURA, Nicanor Domínguez. Amazonía, *boom* del caucho y definición de fronteras: imágenes y realidades. *Política Internacional: revista de la Academia Diplomática del Perú*, n. 66, p. 75-108, 2001.

FERNÁNDEZ, Emilio. *La Campaña del Acre*. Buenos Aires: Jacobo Peuser, 1903.

GOES, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia. 1. ed. Brasília: IPRI, 1991.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo: Contexto, 2005.

GOMES SANTOS, Luís Claudio Villafañe. *O Império e as Repúblicas do Pacífico*: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia (1822-1889). Curitiba: Editora UFPR, 2003.

KLEIN, Daniel da Silva. A crise da borracha: a cadeia de aviamento em questão entre o Pará e o Acre no início do século XX. *História, histórias*, v. 2, n. 4, p. 187-199, 2014.

LINS, Alvaro. *Rio Branco*. São Paulo: Alfa Ômega; Brasília: FUNAG, 1996.

LEONARDI, Victor. *Fronteiras Amazônicas do Brasil*: saúde e história social. Brasília: Paralela 15; São Paulo: Marco Zero, 2000.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Barão de Rothschild e a questão do Acre. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, p. 150-169, 2000.

PITALUGA, André Luiz O. G. *O Processo Decisório da Anexação do Acre sob a Ótica de uma Análise de Política Externa*. 2015. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

REYNOLDS, David S. *Waking Giant*: America in the age of Jackson. Nova York: Harper Perennial, 2009.

RICUPERO, Rubens. Acre: o momento decisivo de Rio Branco. In: PEREIRA, Manoel Gomes (org.). *Barão do Rio Branco*: 100 anos de memória. Brasília: FUNAG, 2012, p. 119-161.

SANTAROSA, Felipe Costi. *Rivalidade e Integração nas Relações Chileno-Peruanas*: implicações para a política externa brasileira na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2012.

TAMBS, Lewis A. Rubber, Rebels and Rio Branco: The Contest for the Acre. *The Hispanic American Historical Review*, v. 46, n. 3, p. 254-273, 1966.

TOCANTINS, Leandro. *Formação Histórica do Acre*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

VERGARA, Moema de Rezende. Ciência, fronteiras e nação: comissões brasileiras na demarcação dos limites territoriais entre Brasil e Bolívia, 1895-1901. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v. 5, n. 2, p. 345-361, 2010.

VIANA FILHO, Luís. *A Vida do Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

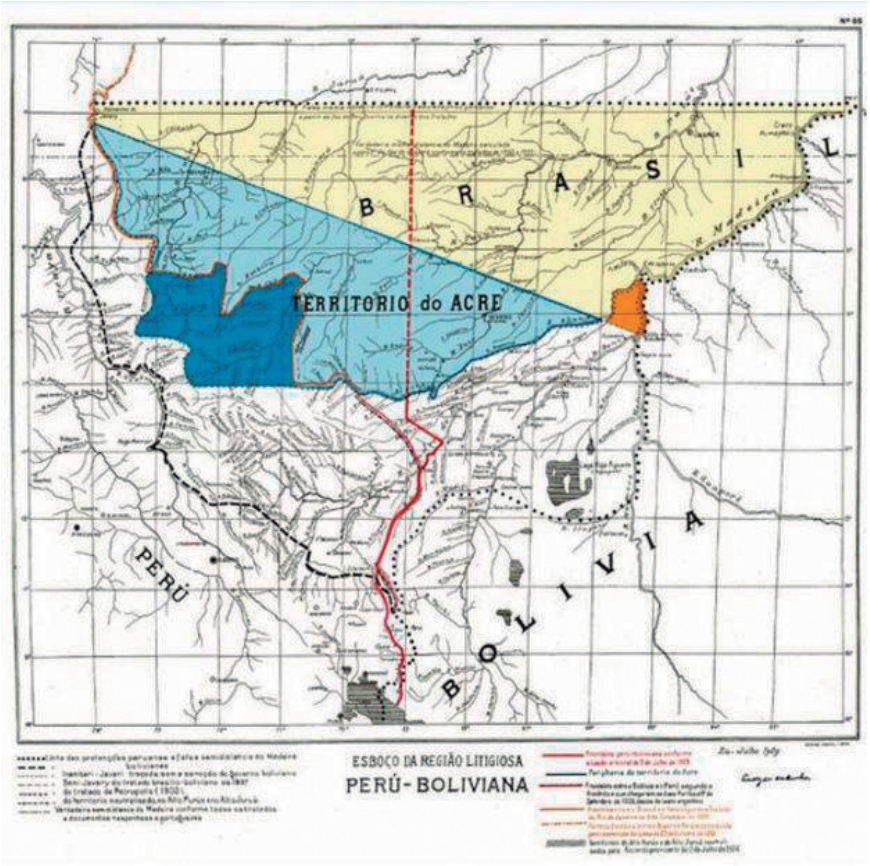
Outras:

AMAZÔNIA – de Galvez a Chico Mendes [Seriado]. Direção: Marcos Schechtman. Rio de Janeiro: TV Globo, 2007.

Mapas

I) Interpretação tradicional do Tratado de Ayacucho (linha oblíqua), zona declarada litigiosa por Rio Branco com nova exegese (laranja) e resultado final do Tratado de Petrópolis (verde). Disponível em: <http://rondoniaemsala.blogspot.com/2015/01/o-tratado-de-ayacucho.html>. Acesso em: 23 out. 2023.

II) Laudo argentino ante pretensões máximas boliviana e peruana. Em azul escuro o território neutralizado pelo *modus vivendi* Brasil-Peru, de 1904 (Fonte: MRE/Ererio/Itamaraty – Iconografia – Cartografia).



A NEW NATION IS BORN: O BRASIL NA CERIMÔNIA DE INDEPENDÊNCIA DA REPÚBLICA DAS FILIPINAS EM 4 DE JULHO DE 1946

Ricardo dos Santos Poletto[1]

Resumo

O artigo examina o contexto da participação do Brasil na cerimônia de independência da República das Filipinas, em 4 de julho de 1946, por meio do exame de documentos históricos que revelam as circunstâncias da missão especial do diplomata Carlos da Silveira Martins Ramos em Manila. No contexto da confluência das efemérides cívicas do Bicentenário e dos 75 anos da Independência Filipina, o estudo busca estabelecer um diálogo contextualizado entre as duas celebrações, sob a ótica da construção de identidades e de sua relevância histórico-diplomática.

Palavras-chave: Brasil-Filipinas; relações bilaterais; história diplomática; independência.

1 Ricardo dos Santos Poletto, diplomata atualmente lotado na Embaixada do Brasil em Manila, é mestre em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (UnB) e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr). As opiniões contidas no trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente as posições do Ministério das Relações Exteriores. O autor agradece, em particular, as buscas documentais e apoio prestado pelo Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, no Rio de Janeiro; pelos Setores de Correspondência Especial e do Arquivo Histórico da Divisão de Comunicações e Arquivo do Itamaraty e do Arquivo do Senado Federal, em Brasília; e pela Seção de Gestão de Coleções do Museu do Palácio do Malacañang, em Manila. Versão adaptada do presente artigo, intitulado "Brazil's presence in the Independence Ceremony of the Philippines on July 4, 1946" foi aprovado pela National Historical Comission of the Philippines para publicação no *Journal of Philippine Local History and Heritage* (JPLHH), v. 9, n. 2.

Introdução: Independências e Identidades

> *A new nation is born. Long live the Republic of the Philippines. May God bless and prosper the Philippine People, keep them safe and free.*

Em 4 de julho de 1946, o comissário Paul McNutt encerrava, com essas palavras em nome do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, a mensagem solene de proclamação do nascimento de uma nova república independente no Sudeste Asiático. O Brasil reconheceria, na mesma data, o estatuto soberano das Filipinas, refletido na decisão do presidente Eurico Gaspar Dutra de enviar um representante especial à cerimônia realizada em Manila.

A pesquisa que deu origem a este artigo realizou-se no momento em que o Brasil celebrava o Bicentenário da Independência e as Filipinas, os 75 anos de sua independência. Ambos os países experimentam momentos privilegiados de reflexão sobre seus desafios e horizontes. Esta investigação busca estabelecer um canal de diálogo entre as duas celebrações cívicas, ao sublinhar, em contexto histórico, um episódio que possibilita meditar sobre nossa visão do outro e, consecutivamente, sobre nossa autoimagem. Afinal, as efemérides são momentos de celebração de uma visão coletiva e, ao mesmo tempo, de uma revisão crítica sobre a construção de identidades.

Nesse quadro, as relações internacionais também são parte dessa complexa arquitetura de ideias, valores e desígnios, inscrita em vetores de projeção no mundo, moldura dentro da qual este artigo se propõe a investigar a participação do Brasil na cerimônia de independência da República das Filipinas, naquele 4 de julho. Com efeito, o Brasil encontra-se no rol do primeiro conjunto de países a reconhecer a independência das Filipinas, consecutiva ao ocaso do domínio formal estadunidense.

O objetivo deste artigo consiste, logo, em revelar detalhes e o contexto mais imediato do gesto político-diplomático. Com o apoio do Arquivo Histórico do Itamaraty, do Senado Federal e do Museu do Palácio do Malacañang, busca-se trazer à luz alguns detalhes sobre o significado daquela data e contribuir para sua compreensão diante de suas circunstâncias históricas e das tradições cívicas e diplomáticas dos dois países.

As relações entre Brasil e Filipinas encontram proveitosa síntese com a publicação, pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do livro *Relations between Brazil and the Philippines: an Overview*. A obra recorda paralelos entre as independências de Brasil e Filipinas — em 1822; e as duas independências, em 1898 e 1946, respectivamente —, recordando, entre outros laços de profunda conexão histórica, a gênese da divisão dos "novos mundos", entre o Atlântico e o Pacífico, entre as metrópoles portuguesa e espanhola, incluindo o período em que os dois territórios pertenceram à mesma Coroa, entre 1580 e 1640, durante a União Ibérica[2].

Não obstante, pouco ainda se conhece a respeito das circunstâncias de inauguração das relações bilaterais para além da presença de um enviado especial à cerimônia de 4 de julho. A busca por respostas resultou no levantamento documental de ofícios diplomáticos e de imagens inéditas ao conhecimento público. Para alcançar seu propósito, a pesquisa conduz-nos à insuspeita série de comunicações oficiais da Legação do Brasil na Guatemala.

O enviado especial do Brasil para representar o governo brasileiro nas cerimônias de proclamação da independência das Filipinas e para a posse do presidente Manuel Roxas foi o diplomata Carlos da Silveira Martins Ramos, então ministro plenipotenciário no país centro-americano. Ao regressar da longa viagem, Martins Ramos relata com cor e vivacidade os detalhes de sua missão. Para os fins deste ensaio, foram transcritos os excertos que melhor traduzem as considerações políticas, sentido histórico e sensações de seu testemunho. Seu Ofício reveste-se, portanto, de singular valor histórico, não apenas por seu especial significado bilateral, mas também como testemunho da história diplomática e das circunstâncias políticas do mundo que emergia no pós-Segunda Guerra.

Antes de passar ao relato da missão diplomática, e com o objetivo de contextualizá-la, o presente estudo traça, em curtas linhas, alguns elementos pertinentes de direito internacional, uma síntese histórica da independência filipina

2 ALEIXO, 2010.

em paralelo ao contexto brasileiro, seguidos de breves observações sobre a visão latino-americana daquele episódio. Do mesmo modo, ao relato seguem comentários sobre o significado político da presença brasileira na cerimônia de Manila, bem como uma nota sobre a ressignificação posterior da data de 4 de julho para o calendário cívico filipino. Com esse arcabouço, a conclusão busca, antes que sintetizar uma releitura histórica, conectar as celebrações das independências e do estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e as Filipinas.

Novo sujeito de Direito Internacional

Poucos momentos são mais solenes para uma nação do que sua emancipação política. Não por acaso, muitas datas nacionais coincidem com a proclamação da independência ou com as lutas por ela inspiradas. Os manuais de Direito Internacional pontificam sobre os elementos que, conjugados, dão forma e conteúdo ao Estado: uma base territorial, uma comunidade humana e uma forma de governo que não se subordina a autoridade externa[3].

Não obstante, os Estados não existem no vácuo, senão dentro de uma comunidade de entes soberanos, razão pela qual o reconhecimento da soberania é aspecto inescapavelmente decorrente. O reconhecimento da soberania de um Estado consiste em ato unilateral declaratório. Ao fazê-lo, outro Estado reconhece à entidade homóloga soberana a mesma personalidade jurídica de direito internacional, idêntica à sua própria[4].

Em julho de 1946, a comunidade internacional reconheceu, com beneplácito, a transição da soberania estadunidense em favor das Filipinas. Os festejos contaram com a presença de diversas delegações internacionais, motivadas a testemunhar, em primeira mão, os acontecimentos e estabelecer os primeiros laços de diálogo com o novo país soberano. Ilustrativamente, a baía de Manila recebeu navios de guerra da Austrália, Portugal e Tailândia, que se uniram à frota da Marinha estadunidense, na salva de 21 tiros de homenagem ao nascimento da nova república.

A América Latina foi representada em peso, com convites enviados à Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México e Uruguai, ademais de representação comum de países centro-americanos. No mesmo ano de sua independência, as Filipinas estabeleceram relações diplomáticas com 24 países, incluindo o Brasil[5].

Uma síntese histórica da independência filipina

Manuais de história costumam sintetizar a história colonial filipina como resultado de trezentos anos de Convento e cinquenta anos de Hollywood. A sucessão dos domínios espanhol e estadunidense marcaram profundamente a identidade do país, hoje caracterizada como um caldeirão único de influências orientais e ocidentais no Sudeste Asiático. As Filipinas tornaram-se colônia da Espanha, em 1565, quando a expedição de Miguel López de Legazpi desembarcou e tomou posse de Cebu. Inicialmente vinculado ao Vice-Reino da Nova Espanha, com sede na Cidade do México, o domínio espanhol na capitania-geral asiática enfrentaria, ao largo dos próximos três séculos, numerosas revoltas e movimentos de resistência das diversas comunidades étnicas que habitavam o arquipélago de mais de sete mil ilhas. Um movimento nacionalista unificado, contudo, surgiria apenas no século XIX, culminando na revolução de 1896. Ainda no contexto da luta contra o domínio de Madri, sobreveio, em 1898, a guerra hispano-americana.

A fulminante vitória do esquadrão estadunidense sobre a Armada espanhola prenunciava o

3 REZEK, 2000, p. 153.

4 Idem, p. 217.

5 De acordo com o Departamento de Negócios Estrangeiros das Filipinas (DFA), o país celebrou, em 2020, o 75º aniversário do estabelecimento de relações bilaterais com os seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Haiti, Honduras, Líbano, Libéria, Luxemburgo, Panamá, Paraguai, Portugal, República Dominicana, Síria e Reino Unido.

fim do domínio colonial de um império em decadência em favor de outro em ascensão. Ao mesmo tempo, o general Emilio Aguinaldo estabeleceu, em 12 de junho de 1898, um governo revolucionário filipino, inaugurando, meses mais tarde, a efêmera Primeira República, também conhecida como "República de Malolos". Não obstante, o Tratado de Paris, que representa o desfecho da guerra hispano-americana, determinou — sem consulta aos filipinos — a anexação da agora ex-colônia espanhola em favor dos Estados Unidos[6]. O governo revolucionário rejeitaria tal acordo, mas a captura de Aguinaldo precipitou o fim da subsequente guerra filipino-americana, entre 1899 e 1902. A capitulação não significou, entretanto, a interrupção de campanhas de resistência contra a dominação estrangeira.

Desde a edição, em 1916, do Philippine Autonomy Act — também conhecida como Jones Law —, por meio da qual o Congresso dos Estados Unidos estabelecia uma arquitetura institucional local e comprometia-se a reconhecer um futuro governo filipino, diversas missões peregrinaram por Washington para reclamar medidas concretas para a paulatina transferência de soberania. No contexto da Grande Depressão, Manila e Washington negociaram marco para um período transitório até a plena independência. O presidente Manuel Quezon negociaria, assim, os termos da lei Tydings-McDuffie, endossada, em 1934, pelo legislativo filipino. Nesse contexto, uma provisão especial da Constituição de 1935 estabeleceu a Comunidade das Filipinas, corpo administrativo transicional sob proteção dos Estados Unidos, até que fosse declarada a independência, estipulada para ser declarada no prazo de dez anos[7].

Durante esse período conhecido como Commonwealth, estabeleceu-se a figura supervisora do Alto Comissário dos Estados Unidos, em substituição ao Governador-Geral. Nesse momento, o governo filipino arquitetou o que seriam as bases de uma identidade nacional, instituições estáveis e políticas públicas autônomas. Diante dos profundos laços de dependência econômica, as autoridades locais avançavam planos para desenvolver sua própria defesa nacional, sistema judicial, bem como as bases de promoção de bem-estar social. Haveria, contudo, mais um percalço no caminho da independência: as forças imperiais japonesas invadiram as Filipinas em dezembro de 1941. O governo filipino da Commonwealth, à cabeça Manuel Quezon, partiu para o exílio em Washington. Os japoneses declararam, nominalmente, em 1943, a independência das Filipinas. O país enfrentaria, mais uma vez, onda de resistência à nova ocupação estrangeira.

As tropas estadunidenses, sob o comando do general Douglas McArthur, desembarcaram nas Filipinas, em outubro de 1944, para iniciar exitosa campanha de libertação. Logo, em 1946, as Filipinas eram um país devastado, com mais de um milhão de vítimas mortais, infraestrutura e produção agrícola e industrial em ruínas. Não por acaso, Manila é comumente recordada como a cidade que mais sofreu na Segunda Guerra Mundial, depois de Varsóvia. Ainda assim, em uma sociedade fraturada pela destruição, pela guerrilha e pela tensão no convívio com aqueles que haviam também colaborado com a ocupação japonesa, o calendário de independência foi mantido.

Por outro lado, a desorganização econômica provocada pela inflação colocou em evidência a dependência das Filipinas em relação aos programas de assistência estadunidenses. A permanência das Forças Armadas dos Estados Unidos em bases militares regulares simbolizava essa condição. Além disso, a lei Bell Trade determinou regime de paridade monetária entre o dólar estadunidense e o peso filipino, bem como a extensão do livre comércio entre os Estados Unidos e as Filipinas por oito anos adicionais, ao final dos quais as tarifas de comércio exterior seriam estabelecidas gradualmente[8].

6 Além de garantir a independência de Cuba e a cessão dos domínios sobre Guam e Porto Rico, o Acordo de Paris de 1898 também estipulou que Espanha assentia com a aquisição das Filipinas pelos Estados Unidos mediante o pagamento de vinte milhões de dólares.

7 Artigo XVIII da Constituição de 1935: "The government established by this Constitution shall be known as the Commonwealth of the Philippines. Upon the final and complete withdrawal of the sovereignty of the United States and the proclamation of Philippine independence, the Commonwealth of the Philippines shall thenceforth be known as the Republic of the Philippines".

8 Referências de história filipina podem ser encontradas em: FRANCIA, 2014; CANOY, 2018; e ALMARIO & ALMARIO, 2012.

O contexto brasileiro no pós-Segunda Guerra

O Brasil também experimentava um período singular de sua história. Para os fins da discussão deste artigo, compete sublinhar sobretudo a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial, ao lado dos Aliados. Em 28 de janeiro de 1942, o país rompeu relações diplomáticas e comerciais com o Eixo; em 31 de agosto do mesmo ano, após ataques de submarinos a navios mercantes e de passageiros no Atlântico Sul, o Brasil reconheceu estado de beligerância contra a Alemanha e a Itália, declarando guerra ao Japão, na etapa derradeira da guerra, em junho de 1945[9].

O período imediatamente posterior à participação brasileira na guerra — com destacamento de 25 mil soldados que participaram de combates na Europa e contribuíram para a derrota das tropas fascistas na Itália — representa fase de reacomodação estratégica do nascente palco da Guerra Fria. O general Eurico Gaspar Dutra seria, em 1946, o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o fim do Estado Novo, período compreendido entre 1937 e 1945. Durante o regime autoritário comandado por Getúlio Vargas, de quem havia sido ministro da Guerra, Dutra desempenhara papel destacado no envolvimento brasileiro na guerra ao lado das forças Aliadas.

Os ventos de liberdade trazidos pela derrota do Eixo e as pressões sociais pela redemocratização abriram caminho para a renúncia de Vargas e convocação de eleições, realizadas em dezembro de 1945. Reuniu-se, logo, uma Assembleia Constituinte para redigir uma nova carta magna, promulgada em 18 de setembro de 1946. Parece natural, portanto, que o presidente Dutra, recém-empossado em janeiro de 1946, determinasse o envio de representante especial a Manila para testemunhar o nascimento da República das Filipinas, fato de transcendental significado da ordem internacional pós-guerra. A propósito, Brasil e Filipinas já haviam estado lado a lado como membros fundadores das Nações Unidas, ao participarem da Conferência de São Francisco, em 26 de junho de 1945[10].

No imediato pós-guerra, a simpatia pela independência filipina e pelos desígnios democráticos do aliado estadunidense no Sudeste Asiático acompanhavam a diretriz de uma política externa brasileira que se caracterizaria, no período do imediato pós-guerra, pelo alinhamento com Washington[11]. Não havia, no entanto, uma estratégia clara definida para as relações com aquela porção da Ásia, onde, afinal, ainda predominava um quadro geral de prevalência colonial europeia.

Os preparativos e o elo centro-americano

Ainda inexistente o atual Departamento de Negócios Estrangeiros (DFA), designação da atual chancelaria filipina, as preparações para a cerimônia de independência couberam, em larga medida, ao governo estadunidense. Conformou-se, entretanto, um comitê filipino-estadunidense para a definição dos detalhes do ato de transferência de soberania. Enviaram-se, logo, os convites para as delegações estrangeiras, convocadas a testemunhar a fundação da República, em paralelo à posse do presidente Manuel Roxas.

Além da nutrida representação dos Estados Unidos, 27 países fizeram-se representar nas celebrações em Manila. A Espanha, ex-metrópole, enviou o eminente político conservador, Antonio Goicoechea Cosculluela, então governador do Banco de Espanha; a França, o general Zinovi Peckoff, herói da Legião Estrangeira e chefe da missão de ligação militar francesa em Tóquio; a Polônia, por sua vez, designou o general Izydor Modelski, adido da embaixada polonesa em Washington; o Sião, atual Tailândia, foi representado pelo ministro da Agricultura Nai Tawee Bunyaketu, entre outros.

A primeira questão que se nos apresenta diz respeito ao critério de escolha do representante

9 CERVO & BUENO, 2002, p. 261-267.

10 As Filipinas participaram da Conferência ainda sob a denominação de Commonwealth das Filipinas, ratificando a Carta das Nações Unidas em 11 de outubro de 1945, razão pela qual a República das Filipinas, que incorporou suas obrigações internacionais, é considerada um dos membros fundadores da organização.

11 CERVO & BUENO, 2002, p. 269-307.

brasileiro. Embora não fiquem de todo claras as razões de sua designação, muitos dos indícios do debate político encontram-se nas comunicações da Legação dos Estados Unidos do Brasil na Guatemala, preservados pelo Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro[12]. Recebida a honrosa missão de representar o presidente Eurico Gaspar Dutra, o ministro plenipotenciário Carlos da Silveira Martins partiria em viagem no dia 20 de junho, conforme relato que se desenrola mais adiante.

A independência filipina parece ter tido especial ressonância entre as chancelarias da América Central. Resulta, portanto, pertinente a informação transmitida pelo encarregado de negócios, Antonio Roberto de Arruda Botelho, que, por meio de ofício, informava sobre a forma de designação do representante centro-americano. Em 22 de junho, o chanceler guatemalteco Eugenio Silva Peña convidou representantes dos cinco países da região — Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua — a escolher um delegado para representar o conjunto dos países nas cerimônias em Manila[13].

A seleção, por sorteio, recaiu sobre o chefe da missão diplomática da Nicarágua, general Fernando González. Pela avaliação do encarregado de negócios brasileiro, subentende-se o alto valor político e da mensagem de integração regional que foi atribuído ao gesto diplomático.

> Esta iniciativa partiu da Guatemala, que teve o desejo de dar a este ato um sentido centro-americanista, realizando assim o primeiro passo para a fusão dos serviços exteriores desses países. Procedeu-se a um sorteio entre os presentes e a escolha recaiu no ministro da Nicarágua em Guatemala, General Fernando González, que desta maneira representará os países de Centro América nas Filipinas. Para cobrir os seus gastos de viagem e representação, foi fixada uma quota de 600 dólares para cada país, ou seja, 3.000 dólares no total. A iniciativa guatemalense teve uma favorável repercussão nos meios diplomáticos e políticos devido ao seu alto espírito centro-americanista.

O interesse e significado atribuído ao envio de representação centro-americana é ilustrativo da importância atribuída à cerimônia em Manila, bem como reflexo de sentimento difuso de irmandade com o novo país, com o qual os países latino-americanos compartilham inescapáveis laços histórico-culturais, derivados, em primeira instância, da colonização ibérica e do arraigo da fé católica. As nações latino-americanas, em sua maioria emancipadas em meados do século XIX, viam com entusiasmo e interesse os desenvolvimentos no Sudeste Asiático. De fato, como mencionado, nota-se uma nutrida presença de países da região em Manila para prestigiar o acontecimento.

Não se pode ignorar, ainda, que apesar da relação próxima, os Estados Unidos eram também alvo de resistências e suspicácia na região, resultando, logo, no empático sentimento de solidariedade pela causa filipina. O próprio Silveira Martins, em comunicação secreta da Legação na Guatemala, comenta o ambiente de certa animosidade contra Washington, como resquício da política do Big Stick, "da qual os países centro-americanos e o México foram sempre as primeiras vítimas". Adicionava, ainda, o elemento da "conduta arrogante de certas companhias estadunidenses, como Standard Oil e United Fruit Company, no trato com os governos e os nacionais dos países latino-americanos, e do sistema de corrupção posto em ação para que os estadunidenses alcançassem suas metas monopolistas"[14].

Sobre os motivos que levaram à escolha de Carlos da Silveira Martins Ramos como representante especial do Brasil, é possível supor que a distância e a indisponibilidade de escalas comerciais inviabilizaram o envio de delegado a partir do Rio de Janeiro. Uma das questões

12 A legação do Brasil na Guatemala, com cumulatividades junto a Honduras e El Salvador, foi elevada à categoria de embaixada apenas em 12 de janeiro de 1953.

13 "[...] no sábado, 22 do corrente, a convite do Doutor Eugenio Silva Peña, ministro das Relações Exteriores deste país, reuniram-se ao salão de honra da chancelaria guatemalense os representantes diplomáticos de Nicarágua, Honduras, Costa Rica e El Salvador a fim de proceder à nomeação de um delegado para representar a Centro América na posse do Senhor Roxas, Primeiro Presidente das Filipinas e na declaração da independência dessa antiga possessão dos Estados Unidos da América".

14 Referência ao Ofício nº 221, secreto, do ministro Carlos da Silveira Martins Ramos ao ministro das Relações Exteriores Raul Fernandes, 1950, apud MONIZ BANDEIRA, s.d.

inevitáveis da missão refere-se ao longo período de afastamento, tendo em vista as dificuldades e incertezas do deslocamento. Muitas delegações selecionaram diplomatas estacionados nos Estados Unidos ou, especialmente, na Ásia. Trata-se do caso do Chile, que enviou Juan Marin, encarregado de negócios na China; da Itália, com Sergio Fenoaltea, embaixador na China; ou de Portugal, que enviou Gabriel Maurício Teixeira, governador de Macau.

Ademais do pertinente debate centro-americano e relativamente próximo de deslocamento para os Estados Unidos, o ministro Ramos Martins reunia todos os atributos para representar o Brasil; experiente e respeitado diplomata, naquele momento com 25 anos de serviço exterior, após lotações em Havana, Copenhague, Santiago, Oslo, Budapeste, Madri, Paris, Vichy, Valparaíso e Cidade da Guatemala. Entre outras missões, foi encarregado de negócios na embaixada do Brasil em Havana, entre 1925 e 1927; secretário da delegação do Brasil na Conferência de Paz para Solução do Conflito no Chaco, entre Bolívia e Paraguai, em 1932; encarregado de negócios na embaixada em Madri, entre 1938 e 1939; enviado extraordinário e ministro plenipotenciário na embaixada do Brasil na Cidade da Guatemala, de 1946 a 1953; e, mais tarde, embaixador do Brasil no Equador, entre 1953 e 1956[15]. Na Espanha, Silveira Martins seria testemunha da Guerra Civil espanhola; na França, da ocupação nazista e da instauração do regime de Vichy; e, na Guatemala, observador privilegiado do conturbado período que se seguiu à ascensão do governo de Jacobo Arbenz[16].

O Relato da missão: Ofício nº 193 da Legação na Guatemala

O ministro Carlos da Silveira Martins Ramos transmitiu, por meio do Ofício nº 193, destinado ao ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores, embaixador Samuel de Souza-Leão Gracie, seu relato sobre a missão especial às Filipinas. Seu relato de viagem é, em primeiro lugar, um eloquente recordatório do curso de aceleração do tempo e do encurtamento dos espaços, que se intensificaria na segunda metade do século XX. Foram 14 dias de viagem até o destino.

A viagem

Para estar presente a tempo nas cerimônias, o representante brasileiro partiu da capital guatemalteca em 20 de junho, rumo a São Francisco, após pernoite na Cidade do México para mudança de aeronave. Ao chegar aos Estados Unidos, na noite de 21 de junho, Carlos da Silveira informou, por telegrama, ao embaixador do Brasil naquele país, Carlos Martins Pereira e Souza, da natureza de sua missão; e, logo, solicitou à Embaixada as instruções junto ao Departamento de Estado estadunidense sobre os meios de transporte para as solenidades em Manila. Recomendou-se, pois, que fosse ao Hotel San Francis em busca do Dr. Yap, jornalista filipino incumbido de providenciar o transporte das delegações estrangeiras, tarefa para a qual não obteve êxito por não lograr fretar aeronave civil para a viagem.

Após alguns contratempos, em 29 de junho, o embaixador Carlos da Silveira Martins embarcou em um quadrimotor da Air Transport Command, unidade da Força Aérea dos Estados Unidos, em companhia das delegações de Cuba, Espanha, Libéria, Nicarágua e Polônia. Foram 14 horas de voo até Honolulu, onde as autoridades navais estadunidenses determinaram escala forçosa, em razão de testes atômicos que se realizariam no dia seguinte no atol de Bikini, nas Ilhas Marshall. As delegações partiram da capital do Havaí em 1º de julho, realizando pequenas escalas nos atóis de Johnston e Kwajalein e na ilha de Guam.

As delegações chegaram, finalmente, a Manila no final da tarde do dia 3 de julho. No aeroporto da capital filipina, os representantes estrangeiros foram recebidos pelo coronel Emilio Abello, Secretário da Presidência e, logo, conduzidos ao Manila Hotel, onde ficaram hospedados como convidados do governo local[17].

15 FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO, 2021, p. 209, 234, 244 e 286.

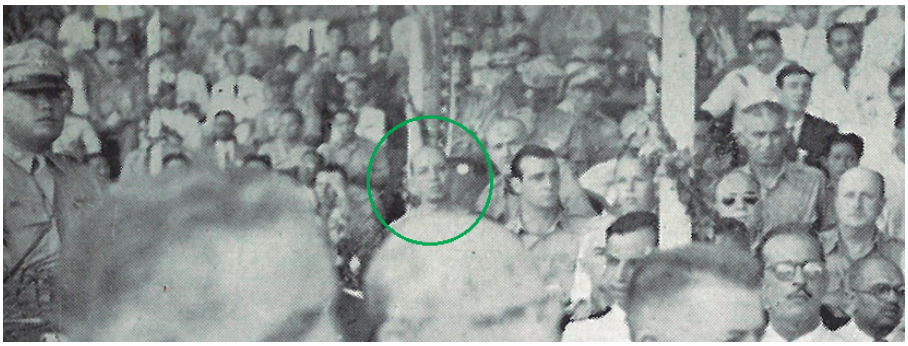
16 BATISTA JUNIOR, 2013.

17 Inaugurado em 1912, o Hotel Manila é um dos ícones arquitetônicos da capital filipina e tradicional lugar de hospedagem de celebridades e dignatários estrangeiros. Danificado durante a II Guerra Mundial, o hotel reabriu suas portas por ocasião da cerimônia de independência.

A Cerimônia

Nesta mesma noite do dia 3, realizou-se banquete oferecido pelo último Alto Comissário dos Estados Unidos para as Filipinas, Paul McNutt[18], em homenagem ao presidente Manuel Roxas, com o comparecimento das delegações estrangeiras, membros da Câmara e do Senado, cúpula militar, magistrados e proeminentes figuras da sociedade filipina. Nessa ocasião, coube ao representante britânico, Lord Killearn, apresentar as saudações em nome das delegações estrangeiras.

Figura 1: Delegado brasileiro na Cerimônia de Independência das Filipinas



Fonte: Imagem cedida pelo Museu do Palácio do Malacañang, retirada do livro *A Republic is born: Official Commemorative Volume on Independence Day, July 4, 1946*. Manila, 1948.

O representante brasileiro relata haver-se sentado ao lado esquerdo da senhora Jean-Marie McArthur, esposa do herói militar da campanha do Pacífico. Apresentados após o banquete, Silveira Ramos narra, com indisfarçável admiração, a conversa com o general Douglas MacArthur, que lhe narrou episódios épicos da campanha de liberação da ocupação japonesa nas Filipinas.

Em 4 de julho, realizaram-se, pois, as cerimônias oficiais. O representante brasileiro descreve um "ambiente de entusiasmo indescritível" na cêntrica praça Luneta, onde se erige o Monumento ao mártir da independência filipina contra a dominação espanhola José Rizal, à frente do qual foi levantada imponente tribuna[19]. Às oito da manhã, após prelação religiosa, o comissário McNutt enunciou a autorização concedida pelo presidente dos Estados Unidos para declarar a independência das Filipinas. Na sequência, realizou-se talvez o que seria o momento mais solene e emotivo da declaração da independência: a alternância das bandeiras.

> [...] teve lugar uma cerimônia profundamente emocionante: à medida que a bandeira filipina ia sendo içada ao topo de um grande mastro colocado no meio da praça, era baixada a bandeira dos Estados Unidos da América. Nessa ocasião, os barcos de guerra surtos na baía de Manila ouviram troar os seus canhões, saudando o nascimento da República das Filipinas. O apito de numerosas sereias e o badalar dos sinos encheram os ares de ruidosas manifestações de ale-

18 O cargo de Alto Comissário foi instituído, em 1934, pela Lei Tydings-McDuffie, que determinou o período de transição até a independência das Filipinas. Paul V. McNutt desempenhou essa função entre 14 de setembro de 1945 e 4 de julho de 1946. Com a declaração da independência, McNutt tornou-se, ato seguido, o primeiro embaixador dos Estados Unidos junto ao governo das Filipinas.

19 José Rizal (1861-1896) é considerado o mais proeminente herói nacional das Filipinas. Com sua mordaz crítica ao sistema de dominação espanhol, Rizal inspirou o debate sobre a gênese de uma identidade nacional e o sentimento de inconformismo que culmina com as guerras de independência. A data de seu fuzilamento por tropas espanholas, dia 30 de dezembro, é feriado nacional celebrado como Dia de Rizal.

> gria, durante longos minutos. E a seguir os hinos nacionais norte-americano e filipino puseram uma nota de estranha comoção em todos os corações. Foi esse realmente um momento de ansiedade suprema, que a palavra dificilmente poderá traduzir com fidelidade. Da imensa multidão que se comprimia em torno da tribuna oficial, partiam, a cada momento, verdadeiras explosões de júbilo incontido [...].

Ato seguido, ao lado do vice-presidente Elpidio Quirino, o presidente Manuel Roxas prestou seu juramento, antes de dirigir-se à nação da tribuna, como primeiro presidente da nova república. Em um emotivo discurso, Roxas atribuiu especial significado à troca de bandeiras, ao recordar que, em 1898, o pendão estadunidense era plantado, pela primeira vez, no forte de Santo Antonio Abad, em Malate, a poucos quilômetros de onde se realizava a cerimônia. Roxas rememorou a luta do povo filipino por sua liberdade, ao mesmo tempo que exaltou o ato de renúncia e os valores democráticos legados pelos Estados Unidos.

O discurso do general Douglas MacArthur

> Quando o grande chefe militar apareceu na tribuna, a multidão foi presa de um verdadeiro delírio e o nome do libertador das Filipinas era vitoriado por quase cem mil bocas. Foi um instante de deslumbramento geral. O general, com um breve sorriso nos lábios, que um véu de tristeza que parecia ensombrecer visivelmente comovido, deixou-se ficar vários minutos calado, ligeiramente encurvado, com as mãos apoiadas na tribuna e o olhar estendido sobre o mar de cabeças que ondulava por toda a extensão da imensa praça, como se quisesse abraçar com a alma a todo o povo filipino...

A presença de Douglas MacArthur na tribuna foi outro momento que encheu a esplanada da praça de expectativa. Tratava-se da primeira vez que o general retornava às Filipinas, desde que partira para supervisionar, como Comandante Supremo, a ocupação das forças aliadas no Japão. O enviado brasileiro dedica extensas linhas para tentar capturar a grandiosidade do momento; e não poupa palavras para tentar traduzir a emotividade que cercava a figura do militar estadunidense, aclamado como libertador nas Filipinas.

> Sua figura era imponente. Os traços da cara revelavam o homem de Bataan e Corregidor[20]. Nela pareciam estampados todas as características do gênio: confiança, paciência, energia, decisão, bondade, modéstia. Seu discurso, pronunciado num tom de diapasão igual, dava a impressão de que brotava diretamente do coração. Cada palavra que lhe saía da boca vinha do fundo de sua alma e se dirigia ao coração de todos quantos o ouviam com a respiração em suspenso, ungidos de respeito por aquele homem que parecia maior do que todos e que o era na realidade. Falou-nos da sua infância, vivida nas Filipinas, ao lado de seu pai, o general Arthur MacArthur, vencedor dos espanhóis[21]. Disse-nos, com a naturalidade de quem faz uma confissão, de seu amor e respeito por aquele povo a cujo lado se havia batido nos momentos mais trágicos de sua história. Evocou a epopeia da retirada de Bataan, acossado pelo inimigo mais cruel que o inimigo jamais conhecera, para relembrar em seguida a sua volta vitoriosa, volta que ele havia prognosticado no momento do desastre supremo. E, depois de exaltar o ato que ali se estava celebrando naquele instante, pediu para as Filipinas e o povo filipino todas as bênçãos de Deus.

Nesse momento, o representante brasileiro confessa, em nota pessoal, e em que pese os sacrifícios e o cansaço da longa viagem, sensação de que testemunhava um singular momento histórico.

---

20 A península de Bataan e a ilha de Corregidor, situadas na Baía de Manila, evocam os últimos focos da heroica resistência das tropas filipino-estadunidenses, comandadas pelo general MacArthur, contra a ofensiva da invasão japonesa, entre dezembro de 1941 e maio de 1942. Em 9 de abril, data da queda de Bataan, as Filipinas celebram o Bataan Day, ou Day of Valor (Araw ng Kagitingan), feriado nacional que honra os milhares de combatentes caídos na infame "marcha da morte" de prisioneiros de guerra, no percurso de 140 quilômetros entre as localidades de Bataan e Tarlac.

21 Destacado combatente da Guerra Hispano-Americana, o general Arthur MacArthur, pai de Douglas MacArthur, foi o terceiro governador-geral militar das Filipinas, entre 1900 e 1901.

> Eu, de mim, só posso dizer que os acidentes da penosa e longa viagem de cerca de 18.000 milhas e 100 horas de voo quase consecutivo, sem facilidades nem conforto, se viram de muito compensados pela grandiosidade do espetáculo a que estava assistindo. O calor sufocante, de 44 graus centígrados à sombra, em nada diminuiu a magnificência do cenário de que emergia, dominadoramente, a figura do general Douglas MacArthur.

As cerimônias prosseguiram. Na tribuna, o senador Millard S. Tydings, que dez anos antes copatrocinara a lei conhecida como Tydings-McDuffie, sendo seguido pelo deputado Jasper Bell, coautor da lei que também levou seu nome — Bell Trade Act — e estipulou o regime do comércio bilateral entre Estados Unidos e Filipinas, após a independência. Em seus pronunciamentos, Tydings e Bell buscaram justificar os dispositivos do comércio bilateral inscritos na legislação que o novo país independente incorporava em seu ordenamento jurídico.

O grande ato de proclamação da jovem República das Filipinas encerrou-se por volta das 13h. Após sua posse, o presidente Roxas assistiu o desfile de regimentos militares, ao mesmo tempo que a aviação militar filipina realizava manobra nos céus de Manila. Silveira Ramos destaca a passagem dos restos da divisão que lutou em Bataan e Corregidor, acolhida com estrondosos aplausos do público. Finalmente, descreve a passagem dos carros alegóricos e de paisanos em trajes típicos, em representação das províncias filipinas.

Audiência com o presidente Manuel Roxas

Na tarde do mesmo dia, o presidente Roxas concedeu audiência aos representantes dos governos estrangeiros, ocasião na qual o enviado transmitiu a mensagem inaugural de reconhecimento e apreço do Brasil[22].

> Tive assim a oportunidade de conversar demoradamente com o Chefe do Estado filipino, a quem transmiti os cumprimentos do governo brasileiro e a satisfação com que o povo do Brasil via, naquele dia, concretizado o sonho de tantos heróis filipinos, ao conquistar a liberdade e a independência. Falei-lhe também da admiração e respeito com que os brasileiros seguiam as lutas cruentas que tiveram por campo o solo das Filipinas e de como haviam exultado com a vitória final da causa da justiça e do direito.

O mandatário filipino, por sua vez, demonstrou curiosidade sobre a realidade política e econômica do Brasil e dedicou ao presidente Eurico Gaspar Dutra seu retrato oficial, como primeiro presidente da República das Filipinas. Ao retornar à Guatemala, o embaixador Silveira transmitiu ofício ao Ministério das Relações Exteriores para encaminhar, em sobrecarta, o referido presente.

Anúncio do Gabinete, despedidas e viagem de regresso

As festividades prosseguiram, à noite, com a recepção no Palácio do Malacañang, sede do governo e residência do presidente; e, no dia seguinte, pela manhã, quando o vice-presidente Elpidio Quirino ofereceu *cocktail* no Salão de Gala do Manila Hotel.

Em 6 de julho, as delegações estrangeiras tiveram conhecimento do elenco do primeiro gabinete ministerial, destacando-se a designação do vice-presidente para a pasta de Relações Exteriores, empossado na mesma tarde, em cerimônia presidida por Roxas e acompanhada pelas delegações estrangeiras. Coube ao ministro Silveira Ramos destinar, em nome das delegações estrangeiras, as palavras de saudação ao chefe da diplomacia filipina.

> Destacado pelos meus colegas para falar em nome de todos, saudei, em espanhol, o ministro E. Quirino e agradeci, ao mesmo tempo, ao governo filipino a generosa hospitalidade com que se nos estava sendo concedida no seio de uma cidade, cujas imensas cicatrizes ali estavam denunciando o sofrimento por que haviam passado os filhos da pátria de Rizal e Quezon e condenando para todo o sempre a fria e desumana crueldade nipônica. O ministro Quirino respondeu-me, em inglês, agradecendo, por sua vez, a presença dos representantes de tantos países amigos às cerimônias de proclamação da

22 Ofício nº 209 da Legação dos Estados Unidos do Brasil na Guatemala para o Ministério das Relações Exteriores, de 5 de agosto de 1946.

> independência das Filipinas que saberia guardar para todos eterna gratidão.

Finalmente, naquela noite, o chanceler Quirino ofereceu banquete, que culminaria a agenda oficial das delegações estrangeiras em Manila. No dia seguinte, 7 de julho, o comitê organizador brindou as delegações com espetáculo de canto e danças nacionais. Finda a agenda, o delegado brasileiro reservou o dia 8 de julho para despedidas e arranjos para seu retorno, confirmado para o dia seguinte. Às 12h30 do dia 9 de julho, o enviado brasileiro partiu de Manila, com destino a São Francisco, a bordo novamente de aeronave da Air Transport Command, acompanhado dos representantes de Cuba, Libéria e Polônia. A viagem de retorno à Guatemala tardaria, ainda, mais 12 dias, em razão do aguardo entre os voos consecutivos até Los Angeles e Cidade do México. O ministro plenipotenciário retornou à capital guatemalteca na manhã de 23 de julho.

Reflexões de missão

Para além da função descritiva do relato, Silveira Martins dedica interessantes comentários às circunstâncias da viagem, sem deixar de esboçar considerações analíticas sobre a realidade da recém-inaugurada república. Descreve, em particular, a penúria da longa viagem, dedicando especial admiração e reconhecimento ao esforço dos anfitriões em bem receber as delegações, a despeito das condições adversas.

> [...] O Hotel, que havia sido completamente destruído pelos japoneses, fora arranjado às pressas para nosso recebimento. É justo confessar que tanto as autoridades americanas como as locais fizeram tudo quanto esteve a seu alcance para tornar agradável a nossa permanência nas Filipinas. Faltaram-lhes, porém, os meios para isso. Manila foi talvez a cidade que mais sofreu com a guerra. Todos os seus bairros foram destruídos. Com a exceção de uns três ou quatro edifícios, entre eles o Palácio de Malacañang, tudo o mais foi arrasado pelas bombas ou presa das chamas de vorazes incêndios. O espetáculo que apresenta a capital filipina, que antes da guerra contava a população de quase um milhão de habitantes, é contristador. Não há palavras capazes de descreverem o quadro de desolação que Manila oferece. O trabalho de reconstrução, mesmo com a poderosa ajuda americana, levará muitos e muitos anos.

Além disso, Carlos da Silveira Martins reflete sobre os enormes desafios que cercavam o nascimento da jovem república filipina. Afirma que "Conquistar a independência pode ser muito, mas não é tudo. Faz-se mister demonstrar capacidade para a independência". Reflete, pois, a respeito do imperativo de construir, sobre os escombros da guerra, uma unidade espiritual, incluindo a dificuldade de estabelecer o tagalo como língua franca, em país insular onde coexistiam múltiplos idiomas.

> Outro fator que há de concorrer, consideravelmente para dificultar a solução dos graves problemas que os dirigentes filipinos terão que enfrentar, é a falta de unidade espiritual no país, onde 18 milhões de indivíduos falam línguas completamente diferentes. A língua nacional é o tagalo; mas o cuidado em não melindrar o sentimento das províncias, onde se falam outros idiomas, é tão grande que as gramáticas à venda em Manila se referem apenas à "língua nacional", sem mencionar o tagalo. Por sua vez, o inglês, que é a língua oficial, serve mais ou menos de traço de união entre as povoações de raças diferentes que habitam as 300 e tantas ilhas que constituem a República das Filipinas. O espanhol é desconhecido pela grande massa da população. Falam-no apenas os velhos e nas melhores famílias.

Uma das prioridades do novo governo era garantir que as "relações especiais" com Washington não se confundissem com um alargamento de um experimento neocolonialista. Nesse contexto, o representante brasileiro também examina os acontecimentos recentes para colocar em relevo as tensões potenciais, incertezas e as interrogantes derivadas desse processo, em relato que parece encontrar certa ressonância com os telegramas que escrevia na América Central.

> Resta, é verdade, um recurso, um poderoso recurso, que é a ajuda americana que lhes está prometida e assegurada. Mas até quando será possível esta ajuda? Ademais, há nas Filipinas uma corrente que não vê com agrado esse auxílio. Para essa corrente, o Trade Act [...] não é mais do que uma fórmula do imperialismo ianque para a exploração

das Filipinas. No seio do próprio Parlamento filipino, dois dias depois da proclamação da independência, um grupo de deputados apresentou a seus pares uma resolução decretando a anistia geral, incluindo os acusados de deserção e traição, sob o pretexto que não passa de sofisma, de que os crimes cometidos não o foram contra a soberania filipina, que então não existia, senão contra a soberania norte-americana apenas! A moção, como se vê, é francamente hostil aos interesses dos Estados Unidos da América. É mister, entretanto, acrescentar, que essa corrente não tem maior expressão no momento. Mas quem pode afirmar que não te-la-á amanhã?

Impressões de viagem

Ao regressar a seu posto, Silveira Martins teve a oportunidade de compartilhar suas impressões do evento de elevado interesse internacional em conversa com Davi Vela, editor do diário local *El Imparcial*. As matérias publicadas na imprensa guatemalteca, sob o título "Impresiones del Ministro del Brasil de su Viaje a la Capital Filipina", na edição do sábado, dia 27 de julho, foram anexadas ao relato oficial do ofício encaminhado ao Rio de Janeiro. O ministro Carlos da Silveira traduziu com frases superlativas suas impressões:

> Mi viaje a Manila constituyó el momento más sensacional de mis 25 años de peregrinación por el mundo como representante diplomático del Brasil. Viví en la capital filipina una semana de intensas emociones que jamás se borrarán de mi memoria. Ha sido para mí un verdadero privilegio, rarísimo en los días que corren, el de asistir al nacimiento de una nueva nacionalidad, de una república democrática, a quien el mundo latino se siente extremamente ligado por identidad de sangre, de religión y de costumbres y a quien todos admiramos y respetamos por la magnífica epopeya escrita con sangre de millares de héroes, en los campos de Bataan y Corregidor.

Significado político

Em 10 de setembro de 1946, o ministro, interino, das Relações Exteriores do Brasil, Samuel de Souza Leão Gracie, enviou a seguinte nota a seu homólogo filipino, Elpidio Quirino, dando conta que o reconhecimento brasileiro da independência filipina foi consequente e simultâneo à representação nas cerimônias de Manila:

> I have the honor to inform Your Excellency that a Proclamation was published recognizing the Republic of the Philippines by the Brazilian Government as from July 4th, 1946, when a Brazilian special envoy attended the memorial ceremonies of the Proclamation of the Independence of the Philippines. I am pleased to assure Your Excellency of my earnest endeavor to keep alive friendly relations between our two countries.[23]

Além disso, o presidente Eurico Gaspar Dutra apresentou, em 15 de março de 1947, sua mensagem ao Poder Legislativo, por meio da qual afirmava as prioridades de sua administração, ao mesmo tempo em que prestava conta das atividades governamentais do ano de 1946. Na síntese, que consta como anexo de sua declaração no Plenário, Dutra expressou o reconhecimento de novos governos e países independentes, na esteira das transformações geopolíticas do pós-Guerra:

> "Depreende-se que o reconhecimento pelo Brasil aos novos governos, bem como dos novos Estados independentes, foi percebido como uma decorrência do mundo que emergiu da Segunda Guerra."

23 LEÃO, S. de Souza. Índice: Reconhecimento da República das Filipinas. Rio de Janeiro: Arquivo Histórico do Itamaraty, ago. 1946, Estante 81, Prateleira 1, Maço 4, expedido em 10 de setembro de 1946 apud ALEIXO, 2010, p. 35.

> Diante dos problemas mundiais nascidos da vitória das nações democráticas, a conduta do governo brasileiro obedeceu aos princípios [...] os quais caracterizam sempre nossa política externa. Foi inspirado por esses princípios que deliberou reconhecer os novos Governos da Áustria e da Iugoslávia, e a independência do Reino Haxemita, da Transjordânia e da República das Filipinas, novos Estados nascidos das condições políticas do mundo de hoje.[24]

Depreende-se que o reconhecimento pelo Brasil aos novos governos, bem como dos novos Estados independentes, foi percebido como uma decorrência do mundo que emergiu da Segunda Guerra. A decisão de enviar um representante especial para as cerimônias de Manila refletiu, portanto, uma leitura positiva sobre a construção de uma nova comunidade internacional baseada em novos valores. Nesse quadro, as relações com as Filipinas seriam pioneiras no Sudeste Asiático. Décadas mais tarde, no curso do processo de descolonização na Ásia e na África, o Brasil iniciaria expansão de sua rede de relações diplomáticas, com vistas à ampliação dos contatos políticos e de possíveis oportunidades de cooperação econômico-comercial[25].

Cabe assinalar que a causa da emancipação filipina não era estranha à diplomacia brasileira. Contatos pretéritos, no período colonial filipino, remetem ainda ao Império do Brasil, que designou, em 3 de junho de 1871, Eduardo Bellamy como cônsul em Manila[26]. Revista no Arquivo Histórico do Itamaraty, que preserva os documentos relativos ao consulado desde 1876, revela interessante troca de comunicações, já no período de domínio estadunidense, por meio das quais a Secretaria Executiva da Comissão Filipina para a Independência, então presidida pelo eminente acadêmico e historiador Teodoro Manguiat Kalaw, solicitava ao Cônsul do Brasil em Manila, Jean Poizat, a difusão de material sobre a causa da emancipação filipina. A troca de comunicações, entre maio de 1923 e abril de 1924, trata do envio de duzentos folhetos intitulados *Nuestra Demanda de Libertad* e *Nuestra Campaña por la Independencia*, bem como de exemplares do livreto *Beautiful Philippines*, para distribuição entre personalidades e entidades brasileiras interessadas em conhecer mais sobre o tema[27].

Decorrência dos eventos de 1946, o Brasil estabeleceu, em 1961, representação diplomática junto ao governo das Filipinas, cumulativa da embaixada do Brasil no Japão[28]. Sete anos mais tarde, o governo brasileiro determinou a criação da sede da embaixada do Brasil em Manila[29], instalada provisoriamente no Manila Hilton Hotel e finalmente inaugurada em abril de 1970. O embaixador no Japão, Álvaro Teixeira Soares, foi o primeiro representante brasileiro a apresentar cartas credenciais ao Chefe de Estado das Filipinas, o presidente Ferdinand Marcos, em 12 de dezembro de 1966, sendo Zilah Mafra Peixoto, uma das pioneiras da presença feminina no Ministério das Relações Exteriores, a primeira embaixadora residente em Manila[30]. Por sua vez, o embaixador Carlos S. Tan inaugurou, em 16 de setembro de 1965, a Embaixada das Filipinas no Rio de Janeiro, logo transferida para a nova capital, Brasília, em 1º de setembro de 1973[31]. Em 2023, Filipinas e Brasil comemoram 77 anos do aniversário do estabelecimento de suas relações diplomáticas.

---

24 BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, p. 498.

25 CERVO & BUENO, 2002, p. 301. Antes da abertura da embaixada do Brasil em Manila, o Brasil possuía missões diplomáticas sediadas na Índia (1948), Paquistão (1951), Indonésia (1953), Tailândia (1959) e Coreia do Sul (1960). Embaixadas seriam abertas em outros países do Sudeste Asiático anos mais tarde: Singapura (1979), Malásia (1980), Vietnã (1994) e Yangon (2010).

26 BRASIL, 1878, p. 37.

27 ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY: 237/1/10.

28 Decreto nº 50.662.

29 Decreto nº 63.227.

30 FRIAÇA, 2018, p. 167-170.

31 ALEIXO, 2010, p. 43-48.

A (re)significação da data

Desde 1947, o 4 de julho vinha sendo celebrado como a data nacional da independência. Não obstante, a escolha da efeméride não está isenta de controvérsia, uma vez que as Filipinas recordam duas datas fundadoras, associadas à libertação das consecutivas potências dominantes: Espanha, em 1898; e Estados Unidos, em 1946. A primeira é resultado de encarniçadas lutas; a segunda, a culminação de um longo processo de concessão pactuada. A própria intervenção estadunidense na guerra filipino-espanhola tem sido lida por correntes historiográficas como fruto de ambições coloniais de Washington e, portanto, como traição que apenas postergou a causa original da luta pela emancipação filipina.

Celebrava-se o "dia da liberdade" a cada 4 de julho, até que o presidente Diosdado P. Macapagal decidiu, em 1962, transferir a data nacional para o 12 de junho, data em que o líder revolucionário Emilio Aguinaldo proclamou, no município de Cavite, a independência do domínio espanhol. O 12 de junho consolidou-se, assim, no calendário cívico nacional, mas o 4 de julho permanece um marco de irrenunciável valor simbólico. O 4 de julho é observado atualmente como Dia da República; embora, em 1984, Ferdinand Marcos tenha renomeado a data Dia da Amizade Filipino-Estadunidense. Em síntese, o 12 de junho — Araw ng Kalayaan, ou Dia da Liberdade — consolidou-se, em contraste com o 4 de julho, por trazer mensagem associada à luta ativa dos heróis nacionais contra o domínio estrangeiro.

A celebração do Dia da República ainda incita reflexão sobre a qualidade das relações entre as Filipinas e os Estados Unidos, na medida em que intelectuais nacionalistas costumam questionar sua transcendência histórica. Nessa perspectiva, os Estados Unidos, ao concederem a independência, mantiveram certos canais de dependência, em especial por meio de regras de comércio exterior privilegiadas e pelos acordos de manutenção de bases militares, cuja renovação foi finalmente rejeitada, em 1991, pelo Senado filipino. Seja como for, o meio século de dominação estadunidense permeou a construção do sistema educacional, econômico e político nacional e possui reflexos profundos sobre a realidade sociocultural filipina[32].

Conclusão: o espelho cultural das independências

> History, when not just news of the world or march of time but a key sequence of events, is culture in its pure meaning — that is, a creating, a producing, a husbandry, a drawing forth, an opening.[33]

As efemérides convidam sempre à homenagem, mas apenas cumprem seu propósito construtivo se, com ela, também convidam à reflexão. Em sua discussão sobre a relação entre cultura e história, o destacado novelista e intérprete da identidade filipina, Nicomedes "Nick" Joaquin, conclui que os símbolos pátrios constituem o "combustível místico" imprescindível que alimenta as nações[34]. Curiosamente, um dos grandes teóricos do conceito de "nacionalismo", e pai da seminal definição das "comunidades imaginadas", o cientista político e historiador Benedict Anderson, desenvolveu uma íntima relação com as Filipinas, ao estudar as particularidades da rede intercontinental de intelectuais e de construção da "política de identidade" que se encontram na raiz do movimento de emancipação filipina do final do século XIX[35].

As Filipinas experimentam tempo de ressignificação nacional, com a coincidência de diversas celebrações de singular significado histórico, em processo que parece ilustrar o conceito de "Era das Comemorações", cunhado pelo historiador francês Pierre Nora[36]. As cele-

32 "The July 4 Syndrome: a question of special relations" apud ALMARIO & ALMARIO, 2012, p. 288.

33 JOAQUIN, 2020, p. 203.

34 Idem, p. 204.

35 ANDERSON, 2005.

36 RICUPERO, 2022, p. 116.

brações dos 75 anos da independência deram-se simultaneamente às atividades dos 500 anos da passagem da circum-navegação de Magalhães pelo arquipélago que seria, mais tarde, batizado em homenagem ao Príncipe das Astúrias, herdeiro do trono espanhol — o futuro imperador Felipe II. A narrativa da celebração nacional rejeita a alcunha de quinto centenário do "descobrimento das Filipinas", afastando-se da pretensão de celebrar as façanhas da expedição de Fernão de Magalhães e Juan Elcano. Ao contrário, reacende a necessidade de reposicionar e promover a preexistência dos valores e conquistas associados aos ancestrais autóctones do arquipélago, antes da chegada dos colonizadores. Nesse contexto, a agenda reforça a projeção simbólica de heróis "nacionais" como Lapu Lapu, ao sublinhar – em um país cuja história é profundamente marcada pelo colonialismo e neocolonialismo espanhol e estadunidense, além da ocupação japonesa – princípios de autodeterminação[37].

Em paralelo, celebraram-se, ainda, os 500 anos do cristianismo nas Filipinas, potente marco identitário nacional, particular sinalizador de sua singularidade no contexto asiático. A capital das Filipinas, Manila, também celebrou, em junho de 2021, seu 450º aniversário. Finalmente, em paralelo aos 75 anos de independência, as celebrações da independência filipina coincidiram, como vimos, com o 75º aniversário do estabelecimento das relações diplomáticas bilaterais com diversos países, entre os quais o Brasil.

Ao retomar o argumento introdutório, no momento em que o Brasil também celebrava o Bicentenário de sua Independência, importa acentuar, na construção tanto da imagem interna como de sua projeção internacional, o longo caminho de construção de suas relações diplomáticas e a consolidação do diálogo e cooperação com outras nações. O destino de Brasil e Filipinas, que se fundiram nos primórdios da globalização, na era das grandes navegações e na luta contra o fascismo na Segunda Guerra Mundial, voltariam a encontrar-se, em meados da década de 1980, quando ocorrem processos quase simultâneos de redemocratização. E voltam a tangenciar-se por ocasião dos aniversários de suas respectivas celebrações pátrias, momentos apropriados para reaver os substratos das relações de apreço, respeito e amizade.

O resgate das circunstâncias da presença brasileira nas cerimônias de 4 de julho de 1946 constitui oportunidade para recordar os valores e princípios de nossas relações exteriores, que contribuem, finalmente, para a paulatina e irrefreável construção de nossa própria nacionalidade. O relato do diplomata Carlos da Silveira Martins Ramos evoca um tempo de profundas transformações globais, com efeitos palpáveis sobre os destinos do Brasil e das Filipinas. Recordar aquela data pretende-se modesta contribuição à memória e à construção de nossa consciência coletiva, diante do espelho do nascimento de uma nação amiga nos confins do Oriente.

Referências

ALEIXO, José Carlos Brandi. *Relations between Brazil and the Philippines*: an overview. Brasília: FUNAG, 2010.

ALMARIO, Virgilio S.; ALMARIO, Emelina S. (orgs.). *Filway's Philippine Almanac*. 4. ed. Makati, Filipinas: Filway Marketing Inc., 2012.

ANDERSON, Benedict. *Under Three Flags*. Anarchism and the Anti-Colonial Imagination. Londres: Verso, 2005.

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY: 19/13/11. Ofício N 165º do Encarregado de Negócios da Legação dos Estados Unidos do Brasil na Guatemala, Antonio Roberto de Arruda Botelho, para o Ministro de Estado das Relações Exteriores João Neves da Fontoura, datado de 22 de junho de 1946.

_____: 19/13/12. Ofício N 193º do Encarregado de Negócios da Legação dos Estados Unidos do Brasil na Guatemala, Antonio Roberto de Arruda Botelho, para o Ministro de Estado das

37 O governo filipino estabeleceu, em 2018, um comitê nacional do quinto centenário, responsável pela divulgação e organização do extenso programa de atividades, que culminou, em 27 de abril de 2021, em memória da Batalha de Mactan. Naquela data, em 1521, o exército de Lapu Lapu vence as tropas dos conquistadores espanhóis, na mesma batalha em que o navegador português Fernão de Magalhães é ferido de morte.

Relações Exteriores João Neves da Fontoura, de 22 de junho de 1946.

_____: 19/13/12. Ofício N 209º do Ministro Plenipotenciário da Legação dos Estados Unidos do Brasil na Guatemala, Carlos da Silveira Martins Ramos, para o Ministro de Estado, interino, das Relações Exteriores Samuel de Souza Leão Gracie, de 5 de agosto de 1946.

_____: 237/1/10. Comunicações várias entre o Consulado dos Estados Unidos do Brasil em Manila e a "Philippine Commission of Independence", maio de 1923-abril de 1924.

BATISTA JUNIOR, Roberto. A participação do governo Getúlio Vargas (1951-1954) na deposição de Jacobo Arbenz e o fim da aliança estratégica entre Brasil e Estados Unidos. *Revista de Historia de America*, n. 149,, p. 79-126, 2019.

BRASIL. Relatório da repartição dos negócios estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa na primeira sessão da décima sétima legislatura pelo ministro e secretário de estado Barão de Villa Bela, Anexo 2. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1878.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Mensagem apresentada ao Poder Legislativo, em 15 de março de 1947, pelo Sr. Presidente da República Eurico Gaspar Dutra. Anexo "Síntese das atividades governamentais durante o ano de 1946". Diário do Congresso Nacional n.º 30 de 1947, Sessão 15/03/1947.

BRASIL. Decreto nº 50.662, de 30 de maio de 1961. Cria uma Embaixada do Brasil nas Filipinas. (*DOU*, Seção 1, 30 maio 1961, p. 4.883).

_____. Decreto nº 63.227, de 6 de setembro de 1968. Cria a Embaixada do Brasil em Manila, República das Filipinas. (DOU, Seção 1, 9 set. 1968, p. 7.987).

CANOY, Jose Raymund. *An Illustrated History of the Philippines*. Oxford: John Beaufoy Publishing, 2018.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.

EMBAIXADAS DAS FILIPINAS EM BRASÍLIA. *Setenta!* Celebrating 70 Years of Philippines-Brazil Diplomatic Relations (1946-2016). Brasília, 2016.

FRANCIA, Luis. H. *A History of the Philippines*: From Indios Bravos to Filipinos. Nova York: The Overlook Press, 2014.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder. *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)*: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: FUNAG, 2018.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Legações e embaixadas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2021.

GARCIA, Eugenio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

JOAQUIN, Nick. *Culture and History*. Mandaluyong, Filipinas: Anvil Publishing, 2020.

MONIZ BANDEIRA, Luis Alberto. Los Estados Unidos em la percepción de Brasil. *La Onda Digital*, s/d. Disponível em: <https://www.laondadigital.com.uy/archivos/4262>. Acesso em: 24 out. 2023.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público*: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2000.

RICUPERO, Rubens. Vale a pena comemorar o Bicentenário da Independência? *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of Internacional Affairs*, n. 1, p. 114-128, 2022.

SOUZA, Ismara Izepe de. *A diplomacia brasileira e a Guerra Civil Espanhola*. In: MEIHY, José Carlos Sebe Bom (org.). *Guerra Civil Espanhola: 70 anos depois*. São Paulo: Edusp, 2011, p. 139-156.

THE JOINT EXECUTIVE COMMITEE FOR THE INAUGURATION OF THE REPUBLIC OF THE PHILIPPINES. *A Republic is born*. Official Commemorative Volume on Independence Day, July 4, 1946. Manila, 1948.

UNITED STATES OF AMERICA. Message from the President of the United States transmitting the Seventh and Final Report of the U.S. High Commissioner to the Philippines. Washington D.C.: Government Printing Office, 1947.

THE ROLE OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL IN RELATION TO INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW: AN ASSESSMENT OF RECENT PRACTICE

Juliana Cardoso Benedetti[1]

Abstract

This article analyses the engagement of the United Nations Security Council (UNSC) with international humanitarian law (IHL), based on categories proposed by other authors, in particular International Court of Justice (ICJ) Judge Georg Nolte – who, in an assessment made in 2006, compared the functions performed by the UNSC in relation to IHL to those of a State (executive, adjudicative and legislative). By examining resolutions (adopted from 2006 to 2022) containing the phrase "international humanitarian law", we show that the Council has intensified certain courses of action, such as the use of sanctions in response to IHL violations (an exercise of the executive function) and has branched out into new paths, such as the establishment of a cross-border humanitarian aid mechanism in the Syrian situation and the adoption of thematic resolutions under the protection of civilians agenda (which are expressions, respectively, of the adjudicative and the legislative functions). Those new paths aim at strengthening compliance but also pose risks of politicization of IHL.

Keywords: United Nations Security Council; International Humanitarian Law.

1 First secretary, holds master's degrees in Criminal Law (University of São Paulo) and International Law in Armed Conflict (Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights) and currently works at the Office of the Special Advisor to the President.

Introduction

Over the past years, references to International Humanitarian Law (IHL) in documents adopted by the United Nations Security Council (UNSC) have become a familiar landscape and, as such, seem to have fallen out of the limelight in the eyes of scholars and practitioners, who started to focus mainly on the particular subjects or violations addressed by the organ, rather than on the phenomenon itself.

Back in the 1990s, and even in the early 2000s, when the issue was still somewhat uncharted territory, authors such as Theodoor van Baarda announced the beginning of a phase of "intensive involvement" of the Security Council in International Humanitarian Law and warned against risks such as the confusion in the applicable law, given the Council's language ambiguities, and the politicization of humanitarian activities[2]. Other authors, such as Christiane Bourloyannis[3] and Georg Nolte[4], attempted to grasp the emerging practice of the Security Council by sorting it into different categories of actions. Based on an analysis of over 400 resolutions adopted between 1993 and 2006, Nolte – who is currently a judge at the International Court of Justice –, compared the Council's roles with respect to International Humanitarian Law to those of a modern State, arguing that it can perform legislative, executive and adjudicative functions.

References to IHL in relation to specific conflict situations seem to be growing in number and frequency, which corroborates the tendency of "intensive involvement" identified by van Baarda. Situations of armed conflict have been providing ample opportunities for the Security Council to discharge functions that Nolte would characterize as executive (such as urging Member States to comply with IHL or adopting measures to ensure compliance, such as sanctions) or adjudicative (such as indicating or implying that certain situations amount to violations of IHL, applying rules to specific facts). Meanwhile, the series of resolutions adopted by the Council under its agenda on the protection of civilians in armed conflict appear to be a privileged vehicle to what Nolte defined as a legislative function.

This article aims at assessing which role(s) the United Nations Security Council has been performing in relation to the promotion and development of International Humanitarian Law over the past years. It intends to pick up from where Judge Nolte left his analysis, which covered the period from January 1993 to April 2006. Back then, Nolte resorted to the online United Nations Official Documentation System to retrieve resolutions – only resolutions, excluding Presidential Statements – containing the terms "humanitarian", "Geneva Convention(s)" or "law(s) of war". If one were to reproduce the parameters of his search today, now covering a period from May 2006 to the end of 2022, results would surpass 500, which is the maximum number of entries displayed by the UN's online research tool. Due to that technical difficulty, we have followed Nolte's methodology utilizing the more restrictive phrase "international humanitarian law", leading to a total of 385 results. Our objective is to determine whether the different attempts – by Nolte and others – undertaken so far to systematize the approaches of the United Nations Security in relation to IHL still provide appropriate analytical lenses to assess those nearly 400 resolutions referring to IHL between 2006 and 2022. By doing that, we hope to be able to map trends in terms of the Council's involvement with IHL, as well as to identify the main contributions, on one hand, and shortcomings, on the other, of its recent practice.

2 VAN BAARDA, 1994.

3 BOURLOYANNIS, 1992.

4 NOLTE, 2008.

The legal basis for the involvement of the United Nations Security Council with International Humanitarian Law and the legal effects of its resolutions

> Being the UN Charter silent on the matter, grounds for the engagement of the Security Council with IHL can be sought for in other international instruments, including IHL treaties.

The absence of provisions pertaining to the *jus in bello* in the Charter of the United Nations is normally attributed to a contradiction, perceived at the time of its elaboration, between the proscription of the use of force and the establishment of norms governing war. In consequence, no functions were conferred on the Security Council with respect to the observance of international humanitarian law. When inquiring about the legal grounds for the involvement of the Council with IHL, commentators turn to the content of Article 24, which endows the Council with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and Article 39, which authorizes the Council to act whenever there is a threat to or a breach of the peace.

Within that framework, the logical solution on which to base the Council's action is to consider situations of non-compliance with IHL as "threats to the peace". Roscini highlights that the scope of such a concept has been progressively expanded by the Council, which has shown a tendency to qualify breaches of international law as threats to the peace[5]. This view has been corroborated by the practice of the Council during the early 1990s, through the adoption of resolutions that expressly characterized violations of IHL as threats to the peace, such as Resolution 808 (1993) on Bosnia and Herzegovina and Resolution 955 (1994) on Rwanda. A few years later, Resolution 1296 (2000) on the protection of civilians qualified "systematic, flagrant and widespread violations of international law [...] for the first time as potentially constituting threats to the peace without reference to any specific conflict"[6].

Being the UN Charter silent on the matter, grounds for the engagement of the Security Council with IHL can be sought for in other international instruments, including IHL treaties. During the negotiations of the Additional Protocols to the Geneva Conventions, it was proposed that an organ under the auspices of the United Nations would assume the duties of the Protecting Powers, but the idea did not go through[7]. A role for the United Nations was, nonetheless, explicitly recognized by Article 89 of the 1977 Additional Protocol I to the Geneva Conventions, which provides that "in situations of serious violations of the Conventions or of this Protocol, the High Contracting Parties undertake to act jointly or individually, in co-operation with the United Nations and in conformity with the United Nations Charter". The 1987 ICRC Commentary regarding that specific provision clarifies that

> the United Nations actions to which Article 89 refers may [...] consist of issuing an appeal to respect humanitarian law, just as well as, for example, setting up enquiries on compliance with the Conventions and the Protocol and even, where appropriate, of coercive actions which may include the use of armed force. United Nations actions may also take the form of assistance in terms of material or personnel, given to Protecting Powers, their substitutes or to humanitarian organizations.[8]

More importantly, Common Article 1 to the Geneva Conventions enshrines the commitment to "respect and ensure respect" for the Conventions

5 ROSCINI, 2010, p. 334.

6 Ibidem, p. 335.

7 BOURLOYANNIS, 1992, p. 339.

8 ICRC. *Commentary to Additional Protocol I to the Geneva Conventions*, 1987, p. 1035 para. 3597.

"in all circumstances". In the Nicaragua case[9], the International Court of Justice (ICJ) clarified that such a provision contains a rule of international customary law. As such, it binds the whole of the international community, including the United Nations[10]. The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), in the Tadic case[11], went further and qualified the content of Article 1 as a "general principle" that "lays down an obligation that is incumbent not only on States but also on other international entities including the United Nations". In Roscini's view, the customary character of Common Article 1, as interpreted by the ICJ and the ICTY, would constitute a sound legal ground allowing the UNSC to act with respect to IHL "in all circumstances", "whether or not the violations have a destabilizing effect on international peace and security"[12]. It must be noted, however, that Common Article 1 "allows third States [and, in the case in point, also the Security Council] to intervene, but does not oblige them to do so"[13].

It is also worth mentioning other treaties that confer on the Security Council functions relating to their implementation, such as the 1977 Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques, the 1972 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction and the 1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction. Article V of the Environmental Modification Convention provides that a State Party which has reason to believe that another State Party is acting in breach of the Convention may lodge a complaint with the Security Council. The same provision establishes obligations to cooperate with investigations initiated by the Council and to assist State Parties that are deemed by the organ to have been harmed as a result of a violation of the Convention. Similar provisions are inscribed in Articles VI and VII of the Biological Weapons Convention. In the same vein, Article XII of the Chemical Weapons Convention stipulates that, in cases of particular gravity, the Conference of the States Parties shall bring the issue to the attention of the General Assembly and the Security Council.

Last but not least, it should not be overlooked that, in cases of serious violations of IHL amounting to international crimes, the Rome Statute of the International Criminal Court assigns a pivotal role to the Security Council. Article 13 of the Rome Statute entitles the Council, acting under Chapter VII of the UN Charter, to refer situations to the Prosecutor. Moreover, Article 16 provides for the deferral of investigations or prosecutions, for the period of 12 months, by a request of the UNSC formulated through a resolution adopted under Chapter VII.

The fact that the progressive involvement of the Council with IHL occurred mainly against the backdrop of international armed conflicts has raised questions regarding its role in the context of non-international armed conflicts. Justifications for the inaction of the Council with respect to violations of IHL in NIACs between the late 1970s and the 1990s have relied upon the tenet of non-interference in the internal affairs of States, in particular the provision contained in Article 2, paragraph 7, of the United Nations Charter, which prevents the Organization "to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State". Nonetheless, such argument has been strongly rebutted, given that IHL is codified in international instruments that are virtually universal (such as the Geneva Conventions) and, more prominently, prescribes rules that are now considered to be part of customary international law. As stressed by Judge Stephen Schwebel, "to maintain that a

9 *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* (Nicaragua v. US), ICJ Reports, 1986, p. 4 para. 220.

10 ROSCINI, 2010, p. 340.

11 *Prosecutor v. Tadic* (Case IT-94-1), ICTY, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 1994, para. 29.

12 ROSCINI, 2010, p. 340-341. Action by the UNSC does not, however, exempt the High Contracting Parties of their duties under the Conventions – according to Bourloyannis (1922), by explicitly addressing the High Contracting Parties in some of its resolutions, the Security Council "clearly recognized that the obligation to ensure respect is incumbent [...] upon the High Contracting Parties themselves, independently of the Council's own actions to the same effect" (p. 343).

13 KOLB & HYDE, 2008, p. 288.

matter is subject to a treaty obligation and at the same time is essentially within a party's domestic jurisdiction is oxymoronic"[14]. States are bound by obligations emanating from Common Article 3 of the Geneva Conventions (and, depending on the case, from Additional Protocol II), as well as from international custom, and cannot, therefore, argue that IHL violations fall exclusively under their national jurisdictions.

It is generally understood that UNSC resolutions produce binding effects, depending on the intent of the Council while adopting them. The binding nature of specific resolutions can be determined based on the language used, the discussions leading to their adoption, the legal provisions invoked, among other circumstances[15]. Although, *ratione materiae*, such effects normally stem from the "primary responsibility" attributed by Article 24 of the UN Charter to the organ in matters related to peace and security, they are in no way, as established by the International Court of Justice, limited to decisions pertaining to the enforcement of measures adopted under Chapter VII[16]. Even if we were to attach binding effects only to decisions associated with the maintenance of international peace and security, the potential latitude of such effects would be quite wide, given that "just about any significant international event or situation can be characterized as a threat to peace and security"[17]. In that sense, determinations regarding particular facts or legal qualifications (stipulating, for instance, that certain actions were illegal) may also have binding effects, giving rise to an obligation to bring the illegal situation to an end)[18]. *Ratione personae*, it is widely accepted that Council's resolutions bind all Member States of the United Nations, irrespective of whether they cast negative votes or of whether they occupied a seat at the organ at the time of their adoption.

Another relevant discussion concerns the possibility of considering United Nations resolutions (whether emanating from the General Assembly or the Security Council) as constitutive expressions of the *opinio juris* required for the emergence or modification of an international law rule. Based on the view of the International Court of Justice[19], Marko Duvac Öberg postulates that four criteria would need to be met, pertaining to: (i) the conditions surrounding the adoption of the resolution (such as the number of affirmative votes and the representative character of supporting States); (ii) the content of the resolution (in particular the use of mandatory language); (iii) the existence of a *opinio juris* as to the resolution's legal nature; and (iv) repetition (which could indicate increasing support for the establishment of a *opinio juris*)[20]. He also notes

14 SCHWEBEL, 2011, p. 55.

15 "In view of the nature of the powers under Article 25, the question whether they have been in fact exercised is to be determined in each case, having regard to the terms of the resolution to be interpreted, the discussions leading to it, the Charter provisions invoked and, in general, all circumstances that might assist in determining the legal consequences of the resolution of the Security Council" in International Court of Justice, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276* (Advisory Opinion) [1971] ICJ Reports 53 para. 115. [CONFERIR AQUI] See also ÖBERG, 2005, p. 885.

16 "It has been contended that Article 25 of the Charter applies only to enforcement measures adopted under Chapter VII of the Charter. It is not possible to find in the Charter any support for this view. Article 25 is not confined to decisions in regard to enforcement action but applies to 'the decisions of the Security Council' adopted in accordance with the Charter. Moreover, that Article is placed, not in Chapter VII, but immediately after Article 24 in that part of the Charter which deals with the functions and powers of the Security Council. If Article 25 had reference solely to decisions of the Security Council concerning enforcement action under Articles 41 and 42 of the Charter, that is to say, if it were only such decisions which had binding effect, then Article 25 would be superfluous, since this effect is secured by Articles 48 and 49 of the Charter" in *Legal Consequences (Namibia)*, ICJ Reports, 1971, p. 52-53 para. 113.

17 ÖBERG, 2005, p. 885.

18 "In the *Namibia* case, the Court found that '[a] binding determination made by a competent organ of the United Nations to the effect that a situation is illegal cannot remain without consequence [...] there is an obligation, especially upon Members of the United Nations, to bring that situation to an end" (ÖBERG, 2005, p. 891). See also *Legal Consequences* (Namibia), ICJ Reports, 1971, p. 54 para. 117.

19 See *Legality of the Use or Threat of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports, 1996, p. 255 para. 70.

20 ÖBERG, 2005, p. 900-903.

that all resolutions whose normative character were recognized by the ICJ to date were, in fact, declarations (such as the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, among others).

Systematization approaches regarding the involvement of the United Nations Security Council with IHL

In the beginning of the 1990s, Christiane Bourloyannis[21] and Theodoor van Baarda[22] were among the first authors to make sense of an emerging practice of the Security Council in relation to International Humanitarian Law. Both argued that the increased frequency of references made by the organ to humanitarian aspects of armed conflicts represented a new feature in the functioning of the international peace and security system.

Building on a historical overview of UNSC resolutions, Theodor van Baarda identified four phases "in the attitude of the Security Council towards IHL". The first phase, which he calls "tabula rasa", runs from the establishment of the United Nations until 1967 and is characterized by the organ's non-involvement in humanitarian issues. The second phase, described as a period of "reluctant involvement", began in 1967, following the Six-Day War, with the adoption of resolution 237 (the first resolution to urge parties to respect the Geneva Conventions), and unfolded until 1979, with the landmark adoption of resolution 446, addressing the Israeli settlements in occupied territories (the first resolution to censor a State "for its lack of respect for international humanitarian law" and to "call upon the State concerned to rescind particular measures which the Council determined as violating that law")[23]. The third phase, described by Van Baarda as one of "moderate involvement", took place throughout the 1980s and witnessed a threefold increase in the number of resolutions alluding to IHL. Finally, the fourth phase, which he considers one of "intensive involvement", is marked by recurrent instances in which references to IHL are associated with the Council's functions under Chapter VII of the UN Charter and by growing concerns relating, among others, to the delivery of humanitarian assistance and the accountability for violations (including through the establishment of criminal tribunals).

Based on the practice of the Council until the beginning of the 1990s, Bourloyannis presents a comprehensive overview of different types of action undertaken by the UNSC in regard to the implementation of IHL, which includes: a) calls and demands for respect of IHL; b) determination that certain acts constitute violations of IHL; c) fact-finding and implementation monitoring (mainly through reporting requests to the Secretary-General and the establishment of *ad hoc* fact-finding bodies); d) determination regarding the applicability of humanitarian conventions (namely in situations which the Council has characterized as occupations, such as territories occupied by Israel in Palestine and in Kuwait by Iraq); e) condemnation and "quasi-condemnation" (through the use of lighter terms than "condemn") of violations of IHL; f) requests to States to take specific actions as a consequence of a violation of IHL (such as the cessation of the violation, the provision of compensation or assistance, etc); g) decisions regarding liability for grave breaches of IHL (including through the establishment of a compensation mechanism in the case of the Gulf War); and h) recognition of the special role of the ICRC with respect to the implementation of IHL.

Building on Van Baarda's analysis and based on resolutions adopted between 1993 and 2006, Georg Nolte systematized the work of the Security Council resorting to an analogy with State functions at the domestic level, which can be divided into executive, adjudicative and legislative functions. According to Nolte, the Council discharges executive functions whenever it endeavors to ensure respect for IHL as part of its primary responsibility for maintaining international peace and security. It does so by (i) putting pressure on parties to an armed conflict to comply with IHL in

21 BOURLOYANNIS, 1992.

22 VAN BAARDA, 1994.

23 Ibidem, 1994, p. 139.

general (commonly through hortatory verbs, such as "calls upon" our "urges", or stronger terms, such as "condemns", when referring to violations); (ii) putting focused pressure on parties to a conflict to take specific measures in order to comply with IHL (such as allowing unimpeded access by humanitarian personnel to people in need of assistance or refraining from violence against civilians, acts of reprisals, the use of child soldiers or forcible relocation of civilians, among others); and (iii) taking institutional steps to implement IHL (through requests to the Secretary-General, the imposition of sanctions for violations, the establishment of bodies or tribunals and referrals to the International Criminal Court, as in the Darfur situation, among others)[24].

Adjudicative functions manifest themselves through resolutions that "apply or interpret the law in relation to a particular set of facts"[25]. The Council adjudicates when it (i) explicitly applies norms to certain facts (determining that specific violations were committed and, sometimes, even referring to groups or persons allegedly responsible for such violations); (ii) makes a general determination on the applicability of IHL to certain situations (for instance, the applicability of the law of occupation to the occupied Palestinian territories or of the legal regime pertaining to prisoners of war in Western Sahara); and (iii) interprets provisions in light of particular situations (determining the acceptable extent of amnesties or clarifying the content of the duty to protect refugees, for instance).

In Nolte's view, the exercise of a legislative function by the Council is more difficult to assess, given that, despite the emergence of "a practice of overriding international law", there are no "resolutions which impose new international obligations on all States [...] in the area of IHL". According to him, the Council has, nonetheless, made "general normative pronouncements", expressing "normative and practical priorities" that constitute "good indicators of the general direction in which the normative development is heading" and addressing "propelling new factors [...] into the discussion of humanitarian law"[26]. The example cited by Nolte is resolution 1674 (2006) on the protection of civilians, which touched upon a number of topics relevant to IHL (such as the targeting of civilians, the recruitment of child soldiers, the perpetration of international crimes and the provision of humanitarian assistance, among others) and laid the ground for future resolutions on the matter.

TYPOLOGY OF FUNCTIONS PERFORMED BY THE UNSC IN RELATION TO IHL (according to Judge Georg Nolte)		
EXECUTIVE	ADJUDICATIVE	LEGISLATIVE
Put pressure on parties to comply with IHL	Apply IHL norms to specific facts	Make general pronouncements based on "propelling new factors"
Put pressure on parties to take specific measures	Determine the applicability of IHL regimes to certain situations	"Override" IHL or impose new obligations[27]
Take institutional measures to ensure respect for IHL	Interpret or clarify IHL provisions	

Many authors tend to coincide, to a greater or lesser extent, in words of caution in relation to the potential adverse effects of the Council's engagement with IHL. Concerns stem mostly from the sharp contrast between the neutral character of that body of law and the highly political nature of the Council's work. Imprecisions and ambiguities that are typically used in diplomatic parlance may

24 NOLTE, 2008, p. 1196.

25 Ibidem, p. 1209.

26 Ibidem, p. 1217-1219.

27 According to Nolte, that particular function had never been performed by the UNSC in the field of IHL at the time of his assessment.

generate confusion regarding the application of IHL provisions[28]. It has been contended, moreover, that the selectivity of the Council – accused of taking an "*à la carte* approach to humanitarian issues" and "pointing the finger" only to a few States that have committed breaches – may compromise the impartiality of IHL or lead to its political instrumentalization[29].

Continuities and changes in the involvement of the United Nations Security Council with international humanitarian law

An analysis of the 385 resolutions containing the phrase "international humanitarian law" and adopted by the Security Council between May 2006 and December 2022 indicate that the functions performed by the organ in relation to IHL may still be subsumed into the categories proposed by Nolte in 2006. All identified references to IHL could easily be classified according to the typology summarized in the table above (item 3), even if, sometimes, they could be placed under more than one category.

In regard to the executive function, there are plenty of examples of resolutions that put pressure on parties to comply with IHL[30], put pressure on parties to take specific measures[31] and take institutional steps to ensure compliance with IHL[32]. Similarly, there are instances in which the Council has exerted an adjudicative function by applying IHL norms to specific facts[33],

28 It has happened in the case of resolution 819 (1996), in which it was not clear whether the notion of "safe area" mentioned therein corresponded to the concept of neutralized zones under Article 15 of the Fourth Geneva Convention (VAN BAARDA, 1994, p. 146).

29 VAN BAARDA, 1994, p. 148. Also BOURLOYANNIS, 1992, p. 353.

30 See, for instance, Resolution 2640 (2022) on Mali: "Urges all parties to comply with obligations under international humanitarian law to respect and protect all civilians, including humanitarian personnel and civilian objects, as well as all medical personnel and humanitarian personnel exclusively engaged in medical duties, their means of transport and equipment, as well as hospitals and other medical facilities".

31 See, for instance, Resolution 2628 (2022) on Somalia: "Calls on Somalia to ensure all security and police forces fully respect international human rights law and international humanitarian law and to ensure that those responsible for violations and abuses of human rights and violations of international humanitarian law are held accountable".

32 Many resolutions stipulating the mandates of peacekeeping operations (PKOs) fall under that category, by attributing to PKOs tasks related to the implementation of IHL provisions. See, for instance, Resolution 2625 (2022) on South Sudan, which mandates UNMISS "to contribute, in close coordination with humanitarian actors, to the creation of security conditions conducive to the delivery of humanitarian assistance, so as to allow, in accordance with international law, including applicable international humanitarian law, all humanitarian personnel full, safe and unhindered access to all those in need", "to monitor, investigate, verify, and report immediately, publicly, and regularly on abuses and violations of human rights and violations of international humanitarian law, including those that may amount to war crimes or crimes against humanity and "to coordinate with, share appropriate information with, and provide technical support, to include capacity building, to international, regional, and national mechanisms and relevant local stakeholders engaged in monitoring, investigating, and reporting on violations of international humanitarian law and human rights violations and abuses".

33 Such as in cases in which the Council indicated that the activity of certain groups resulted in violations of IHL, as in Resolution 2666 (2022) on the Democratic Republic of Congo: "Strongly condemns all armed groups operating in the DRC, including the M23, the Coopérative pour le développement du Congo (CODECO), the Allied Democratic Forces (ADF), the Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), the Résistance pour un État de droit (RED-Tabara), Mai-Mai groups and several other domestic and foreign armed groups, and their violations of international humanitarian law as well as other applicable international law".

determining the applicability of IHL to a certain situation[34] and interpreting or clarifying legal provisions[35]. There were also significant strides in the legislative function, with a growing number of instances in which the Council has made general pronouncements based on "propelling new factors"[36].

The fact that there were no substantive changes in the overall nature of actions undertaken by the Security Council does not mean, nonetheless, that there have not been relevant developments in its relationship with IHL. Recent years have witnessed an affirmation of Chapter VII of the United Nations Charter as a legal basis for the engagement of the UNSC with IHL, as well as the deepening of trends that were only emerging at the time of Nolte's assessment. In relation to the first issue, it is interesting to note that the Council has started to make clearer connections between violations of IHL and threats to the peace[37]. As for the new trends, it is worth singling out at least three of them, each pertaining to a different function according to Nolte's classification, with a view to illustrating the most significant shifts.

Executive function: the imposition of sanctions for violations of IHL

The imposition of sanctions for violations of IHL has been, for a long time now, an institutional measure adopted by the Council to ensure respect for that branch of international law – and therefore, a manifestation of the organ's executive function in light of Nolte's classification. Over the past years, however, references to IHL in sanctions regimes have grown in number and detail, especially in the formulation of designation criteria. If the criteria for listing individuals "were initially limited to general references to serious violations of IHL and IHRL, today many conflict-related sanctions regimes comprise detailed [...] criteria, ranging from IHL and IHRL violations including forced displacement, violations against women and children, and attacks against specific protected persons and objects, to stand-alone listing criteria for the obstruction of the delivery or distribution of, or access to, humanitarian assistance, child recruitment and use, and CRSV [conflict-related sexual violence]"[38].

A thorough analysis carried out by Sophie Huvé and Rebecca Brubaker in the beginning of 2022 showed that designation criteria related to breaches of IHL are currently present in eight sanctions regimes (CAR, DRC, Lybia, Mali, Somalia, South Sudan, Sudan and Yemen). Their assessment also indicated that a high percentage of the total number of individuals and entities listed under those eight sanctions regimes – 33,3% of the individuals and 46,2% of the entities – were designated for "planning, directing, or committing acts that violate applicable international human rights law or international humanitarian law". A slightly smaller proportion – respectively, 27,5% of the individuals and 30,8% of the entities – were listed for "obstructing the access to, or the delivery and distribution of humanitarian aid to a country or in a country"[39]. Those figures demonstrate that sanctions have become a pivotal

34 An example is the determination that IHL provisions applied to the siege in Ituri and North Kivu in Resolution 2666 (2022) on the Democratic Republic of Congo: "Calls upon the Government of the DRC [...] to ensure that the state of siege in Ituri and North Kivu, as part of its further efforts to eliminate the threat of armed groups and to restore State authority, is assessed on a regular basis, responsive to progress in achieving its clearly defined objectives and implemented with full respect for international human rights law and international humanitarian law".

35 For example, Resolution 2665 (2022) on Afghanistan, which clarified that IHL must be respected in the implementation of the sanctions regime for Afghanistan, stressing that States "when designing and applying sanctions measures" should "take into account the potential effect of those measures on exclusively humanitarian activities, including medical activities, that are carried out by impartial humanitarian actors in a manner consistent with international humanitarian law".

36 Examples will be discussed below, under the topic devoted to thematic resolutions.

37 See Resolution 2651 (2022), in which the Council characterizes ISIL as a threat to the peace because of its violations of IHL, among other reasons ("Recalling that the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da'esh) constitutes a global threat to international peace and security through its terrorist acts, its violent extremist ideology, its continued gross, systematic and widespread attacks directed against civilians, its violations of international humanitarian law and abuses of human rights").

38 OCHA, 2019, p. 6.

39 HUVÉ& BRUBAKER, 2022.

tool at the disposal of the Council in its efforts to ensure compliance with IHL.

The moving of humanitarian concerns to the center of sanctions regimes has contributed to shed light on their adverse impact on the work of humanitarian actors on the ground. It has resulted in successful attempts to introduce "humanitarian exemptions" in specific regimes and, more recently, even in the adoption of a "cross-cutting humanitarian carve-out" resolution, which exempts financial transactions necessary to the provision of humanitarian assistance from the scope of asset freeze measures in all sanctions regimes.[40]

Adjudicative function: Cross-border humanitarian assistance mechanism in Syria

In 2014, the Council decided to establish a cross-border mechanism allowing for the delivery of humanitarian aid in rebel-controlled areas of the Syrian territory, in response to accounts that the Syrian government was impeding access to civilians to basic supplies as part of its military strategy[41]. From the standpoint of Nolte's typology, the initiative may be construed as the result of an adjudicative exercise undertaken by the Security Council, based on its interpretation of the rules pertaining to the provision of humanitarian assistance under IHL.

Analyzing the legal basis for the Council's cross-border mechanism, Emanuela-Chiara Gillard summarizes the applicable law in three main rules: (i) the primary responsibility for providing assistance rests with the party who exercises control over the civilians in need; (ii) in case the party is unable or unwilling to provide assistance, humanitarian actors may "offer" to do so, as long as they conduct their activities in a neutral manner; (iii) the consent of affected States is required, but cannot be arbitrarily withheld[42]. While the requirement of consent is a straightforward condition inscribed in the wording of IHL instruments (such as the phrases "subject to the agreement" and "subject to the consent" contained in Articles 70 (1) and 18 (2) of Additional Protocols I and II, respectively), the "caveat" relating to the arbitrary withholding of consent is not as clearly spelt out in legal texts and, for that reason, has been the object of dissenting views among States. According to Gillard, the negotiations of the Additional Protocols tried to reconcile the concerns to preserve the sovereignty of affected States, on one hand, and to circumscribe the possibility of refusal to situations in which there were "valid reasons", on the other. Among the examples of arbitrary withholding of consent, she cites cases in which the refusal gives rise to a violation of an IHL obligation (for instance, situations of starvation of the civilian population)[43].

In Resolution 2165 (2014), the Council first alluded to the "previous demands for aid access in Syria" that had been ignored, to substantiate the argument that consent was being withheld by Syria. Then, it characterized such withholding as "continued, arbitrary and unjustified", implying that such obstruction of the delivery of humanitarian supplies, "in particular to besieged and hard-to-reach areas", amounted to a "violation of international humanitarian law"[44]. The cross-border may be understood, against that backdrop, as a remedy following an "adjudication" process through which the Council has conformed its own interpretation of the rules on consent to assess the particular set of facts surrounding the Syrian situation. In doing so, the Council has resorted to its prerogative under Chapter VII of the UN Charter to impose on Syria a binding obligation that "overrides" or "precludes" the requirement of consent under IHL, as stressed by Gillard[45]. Indeed, resolution 2165 (2014) "required the notification,

40 See UNSC Resolution 2664 (2022).

41 HALL, 2021.

42 GILLARD, 2013, p. 355.

43 Ibidem, p. 360.

44 "Deeply disturbed by the continued, arbitrary and unjustified withholding of consent to relief operations and the persistence of conditions that impede the delivery of humanitarian supplies to destinations within Syria, in particular to besieged and hard-to-reach areas, and noting the United Nations Secretary-General's view that arbitrarily withholding consent for the opening of all relevant border crossings is a violation of international humanitarian law and an act of non-compliance with resolution 2139 (2014)".

45 Gillard recalls that "[d]ecisions adopted under Chapter VII of the United Nations Charter are binding on all states and override their rights and duties under other bodies of law, including IHL. Thus, if the Security

but not the permission of the Syrian government to deliver humanitarian aid"[46]. Despite numerous instances in which the Council adopted binding measures to ensure adequate conditions for relief operations, it was the first time that it "actually required the affected state to allow access", marking an "important departure from previous practice"[47].

The cross-border mechanism has been renewed several times since 2014, but not without controversy. The vetoes (by China and Russia) to subsequent resolutions on the subject attest not only to the existence of political tensions but also to the persistence of lingering legal disagreements regarding the requirement of consent. Both China and Russia commonly refer, in their reasoning, to the United Nations General Assembly Resolution 46/182 (a landmark resolution on humanitarian coordination), which places emphasis on consent and is silent on the issue of arbitrary withholding.[48]

Legislative function: protection of civilians thematic resolutions

Changes in the practice of the UNSC often constitute attempts to respond to shifting scenarios on the ground. Since the 1990s, an important phenomenon facing the Council was the increased share of civilians in the number of casualties resulting from armed conflicts. At the end of the last century, civilians accounted for between 80% and 85% of casualties, in stark contrast with the 10%-15% of a century ago. As noted by Adamczyk, "civilians are not simply being caught up in fighting, but are increasingly directly targeted"[49].

The subject of Protection of Civilians (PoC) was introduced as a thematic agenda item by the UNSC in 1999, through Resolution 1265. Since then, the issue has been incorporated into the mandates of peacekeeping missions and approached by different perspectives through thematic resolutions. At first, "the emphasis was largely on the protection against physical violence", but now it is "understood as covering all measures aimed at limiting the effects of armed conflict on civilians, in accordance with international humanitarian law (IHL), international human rights law (IHRL) and refugee law", which includes not only protection against violence, but also humanitarian access, training of national authorities and security forces, data collection and investigation and accountability mechanisms to end violations[50].

The consolidation of the PoC agenda represented a major shift in the landscape of the Council's engagement with IHL. At the time of Judge Nolte's assessment, in April 2006, there were only three resolutions on the protection of civilians; today, they already sum thirteen[51]. Since 2014, such resolutions were approved on a nearly yearly basis and all of them contain explicit references to IHL. The subjects addressed by those resolutions are inspired by reports of the Secretary-General on PoC (which have been released annually since 2016), briefings by the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator and the International Committee of the Red Cross (ICRC), discussions promoted by the Group of Friends of PoC (established in 2007 and led by Switzerland, which normally voices suggestions and recommendations through letters to the UNSC President and joint statements) and issues raised within the Informal Expert Group on Protection of Civilians (formed in 2009 by the initiative of the United Kingdom and mainly dedicated to

Council, acting under Chapter VII, demanded that humanitarian relief actions be allowed into the country, the affected state would be required to comply" (2013, p. 378).

46 HALL, 2021, p. 3.

47 GILLARD, 2013, p. 378.

48 See, for instance, document S/2020/693, which reproduces the Chinese and Russian letters of explanation on their vetoes regarding draft resolution S/2020/667. Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/180/84/PDF/N2018084.pdf?OpenElement>. Accessed on: 13 Nov. 2023.

49 ADAMCZYK, 2019, p. 2.

50 Ibidem, p. 3.

51 Resolutions 1265 (1999), 1296 (2000), 1674 (2006), 1738 (2006), 1894 (2009), 2175 (2014), 2222 (2015), 2286 (2016), 2417 (2018), 2474 (2019), 2475 (2019), 2573 (2021) and 2601 (2021). The last one, dedicated to the protection of education in armed conflicts, was actually adopted under the children and armed conflict agenda, but it has important PoC components.

country-specific situations where peacekeeping operations are deployed). Apart from groupings of Member States, other fora from which inputs may emerge are the UN Interagency Working Group on PoC and the NGO Working Group on PoC[52].

Even though it is broader than IHL, the PoC agenda shares relevant points of contact with that branch of international law. PoC resolutions have been privileged vehicles for addressing IHL issues, in particular, according to the United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)'s assessment on the occasion of the 20th anniversary of the PoC agenda, the prohibition of attacks or threats of attacks against civilians and civilian objects, the respect for fundamental IHL principles (distinction, proportionality and precautions), the protection of particular categories of persons, the need for implementation and enforcement of IHL obligations, and topics related to missing persons and arbitrary arrest and detention in armed conflicts[53]. The Council has also referred, on occasions, to the effects of specific means and methods of war, such as their impact on populated areas, the use of prohibited weapons and starvation, among others. As noted by OCHA, compliance with IHL "featured as the cornerstone of the PoC agenda in the Council's first thematic resolution on PoC in 1999 and has been reiterated by the Council ever since"[54].

The adoption of PoC resolutions may be understood as an intensification of the Council's legislative work, inasmuch as they convey normative pronouncements that address "propelling new factors" in the field of IHL and point to new directions in terms of normative development. Moreover, even if those resolutions do not purport to introduce innovations into the established body of IHL, or much less to create new legal obligations, even minor wording modifications that occur when the Council restates or paraphrases IHL rules may give rise to different interpretations of the existing law, which might be invoked in future legal reasoning. Take, for instance, resolution 2573 (2021) on the protection of civilian infrastructure: while it reproduces terms contained in Article 54(2) of Additional Protocol I ("attacking, destroying, removing or rendering useless objects indispensable to the survival of the civilian population"), it also presents a new notion ("misuse of objects indispensable to the survival of the civilian population") that is not literally reflected in IHL provisions and has no clear legal definition.

As the Council untangles issues that are addressed in quite broad terms by the law, it may add elements that will serve as parameters for the implementation of IHL rules and influence the practice of the parties. In fact, as noted by OCHA,

> the Council's language has grown increasingly specific and detailed across the range of its PoC engagement. Not only does the Council reiterate the legal and normative obligations of parties and other actors during armed conflict, but it does so with an increasing degree of specificity – both for the substance of the obligations and for their performance.[55]

Still according to OCHA, over the past years,

> the Council has progressed from broadly condemning attacks against civilians and civilian objects to a more robust promotion of international humanitarian law (IHL) and international human rights law (IHRL), specifying the actors bound by these obligations, the types of attacks prohibited, and the persons and objects protected by the law.[56]

Particular attention was given to categories of civilian persons and objects which, in the view of the Council, deserved to be singled out in light of developments on the ground. The Council dedicated specific resolutions to the protection of journalists and media professionals (resolutions 1738 and 2222), humanitarian personnel (resolution 2175), medical personnel and health facilities (resolution 2286), missing persons (resolution 2474) and civilian infrastructure (resolution 2573). Nonetheless, the choice of subjects to prioritize is always of a political nature and, by picking ones to the detriment of others,

52 ADAMCZYK, 2019, p. 4-5.

53 OCHA, 2019, p. 16-17

54 Ibidem, p. 15.

55 Ibidem, p. 7.

56 Ibidem, p. 5.

the Council risks creating distinctions that have no legal bearing, such as distinctions between different categories of civilians. As remarked by Adamczyk, "while the identification of threats to certain categories of civilians raises attention to their specific vulnerabilities in armed conflict, such classification may also overlook civilians under threat who do not fit within such categories"[57].

In the same way that acts of legislation inform policymaking at the national level, the general guidance provided by thematic resolutions has evolved into operative commands in resolutions addressing specific situations. A recent example is the incorporation of concerns present in Resolution 2601 (2021), dealing with the protection of schools from attacks, in subsequent country-specific resolutions, through explicit calls on parties to prevent the military use of schools and to refrain from attacks against educational facilities.[58] In the case of the Central African Republic situation, a specific command on the issue was included in the mandate of MINUSCA, which was explicitly tasked with taking "concrete measures to mitigate and avoid the use of schools by armed forces, as appropriate, and deter the use of schools by parties to the conflict, and to facilitate the continuation of education in situations of armed conflict"[59]. As a result, educational facilities are now granted, in practice, an additional layer of protection in relation to the one afforded by IHL instruments (which do not confer special treatment upon schools *vis-à-vis* other civilian objects).

The progressive engagement of the Security Council with the PoC agenda meant, at the operational level, the incorporation of PoC elements into the mandates of peacekeeping operations. The practical consequences of such incorporation raise questions as to whether or not IHL applies to new factual realities on the ground that do not exactly fall under the legal categories of the Geneva Conventions and its Protocols. One poignant example is the spontaneous "PoC sites" formed around the premises of the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) by persons seeking shelter from hostilities. Given that the mission's mandate includes PoC tasks, UNMISS eventually assumed responsibilities regarding those sites, but their specificities – in particular, that they were not "agreed" upon between the parties and that they might host combatants (in light of the operational difficulty to distinguish combatants from civilians) – makes it a complex matter to apply rules pertaining to the "protected zones" foreseen in IHL instruments and to preserve the neutral character of humanitarian agencies working therein[60].

Conclusion

There is no doubt that the age of "intensive involvement" of the United Nations Security Council in IHL issues has come to stay. In fact, based on the recurrent presence of direct or indirect references to international humanitarian law in its resolutions, one could say that watching over the implementation of IHL has become part of the Council's bread and butter, despite the absence of an explicit mandate in that regard. By characterizing IHL violations as potential threats to the peace, the Council seems to have retrieved, in practice, the idea – ventilated during the negotiations of the Additional Protocols to the Geneva Conventions – to confer upon the United Nations a stronger role in relation to IHL.

In general terms, the typology formulated by Judge Georg Nolte remains useful. The Council has resorted to the same functions – executive, adjudicative and legislative – either to intensify existing courses of action or to explore new avenues. A notable example of the first case is the increasing use of sanctions in response to IHL violations, as an expression of the Council's executive function. As to the latter, the establishment of a cross-border humanitarian delivery mechanism in the Syrian situation and the adoption of thematic resolutions under the

57 ADAMCZYK, 2019, p. 7.

58 See, for example, Resolution 2628 (2021) on the reconfiguration of AMISOM into ATMIS, and Resolution 2659 (2022) on the renewal of the mandate of MINUSCA.

59 See Resolution 2659 (2022).

60 See, on the topic, GILLARD, 2017.

protection of civilians' agenda represent new trends related, respectively, to the adjudicative and legislative functions. When creating the cross-border mechanism, the Council passed a judgement on Syria and went over the requirement of consent for the provision of humanitarian assistance. In dedicating resolutions to various themes pertaining to the protection of civilians, the Council has shed light on specific IHL challenges and set normative priorities that now inform the work of the United Nations as a whole and the mandates of peace operations in particular. In both cases, the Council's actions had legal consequences, be it by setting a novel precedent for similar situations or by introducing new parameters to guide the interpretation of IHL provisions and to reinforce their application. It appears, therefore, that the Council has taken a step further in recent years, as compared to the period under Nolte's scrutiny.

It would be premature, nonetheless, to draw conclusions on the extent of the legal effects resulting from the Council's engagement with IHL, which can only be measured by references that will be made to such resolutions in doctrine and jurisprudence from now on. The declarative language in which some of those resolutions are drafted may, in time, lend them normative value, especially if practitioners begin to resort to them as subsidiary means to determine the scope and meaning of certain legal provisions[61].

It is also difficult to assess such engagement from a political point of view. Even if it is celebrated as a way to give visibility to IHL concerns, knowing whether it effectively contributed to promoting compliance, preventing violations and ensuring accountability would require further investigation. At first glance, the number of both new and protracted situations of armed conflict around the world makes one wonder if the Council's turn to IHL is somehow an attempt to compensate for its inability to fulfil its actual *raison d'être*, which is to maintain international peace and security by preventing and putting an end to the unlawful use of force in international relations[62].

If the Council falters in upholding its primary responsibility, its engagement with IHL will mean nothing but rolling a stone uphill, like in the Sisyphus myth. Not only that, but it may also jeopardize the integrity and the credibility of IHL, if it results in a selective approach or leads to political manipulation, and affect the work of humanitarian organizations, if it entails micromanaging humanitarian aid. The use of the veto power in the discussions of the Syrian cross-border mechanism was a concrete example of how political tensions risk tainting IHL once it is placed at center stage in the Council's work. Recent practice shows that the Council may play an important role in fomenting respect for IHL, but if it does not tend to its core political tasks, politics will spill over to IHL. Working for political solutions and implementing IHL should come hand in hand when addressing armed conflicts.

References

ADAMCZYK, Sarah. Twenty years of protection of civilians at the UN Security Council. *HPG Policy Brief* 74, 2019. Available at: <http://cdn-odi-production.53.amazonaws.com/media/documents/12709.pdf> Accessed on: 25 January 2023.

BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence, Les résolutions des organes des Nations Unies, et en particulier celles du Conseil de sécurité, en tant que source de droit international humanitaire. In: CONDORELLI, L. et al (ed.). *Les Nations Unies et le droit international humanitaire :* actes du

61 As stressed by Laurence Boisson de Chazournes, the Council's interpretation of IHL rules "peut éventuellement aller jusqu'à' modifier leur portée" (BOISSON DE CHAZOURNES, 1996).

62 See, in that sense, Boisson de Chazournes: "La gestion des conflits ne peut pas se limiter à des appels nombreux et réitérés (au risque d'ailleurs de devenir incantatoires) au respect du droit international humanitaire. Cette arme ne doit pas être utilisée en lieu et place de toute recherche véritable et durable d'une solution à un conflit. L'exigence du respect du droit humanitaire devient sinon un alibi à l'inaction politique. Il en va de même sur le plan juridique. Le respect du *jus in bello* ne peut pallier le non respect du *jus contra bellum*. Le risque est grand que le droit humanitaire devienne l'otage de tractations politiques, au mépris de ses valeurs et caractères intrinsèques (1996, p. 159).

colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU (Genève – 19, 20 et 21 octobre 1995). Paris: Pedone, 1996, p. 149-173.

BOURLOYANNIS, Christiane. The Security Council of the United Nations and the Implementation of International Humanitarian Law. *Denver Journal of International Law & Policy*, v. 20, n. 2, p. 335-355, 1992.

GASSER, Hans-Peter. *The United Nations and International Humanitarian Law:* The International Committee of the Red Cross and the United Nations' involvement in the implementation of international humanitarian law. In: International Symposium on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. Geneva, 1995. Available at: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/57jmuk.htm>. Accessed on: 25 January 2023.

GILLARD, Emanuela-Chiara. The law regulating cross-border relief operations. *International Review of the Red Cross*, v. 95, n. 890, p. 351-382, 2013.

_____, "Safe areas": the international legal framework. *International Review of the Red Cross*, v. 99, n. 3, p. 1075-1101, 2017.

HALL, Natasha. The implications of the UN Cross-Border Vote in Syria. *CSIS Briefs*, 2021. Available at: <https://www.csis.org/analysis/implications-un-cross-border-vote-syria>. Accessed on: 25 January 2023.

HUVÉ, Sophie; BRUBAKER, Rebecca. Sanctions and International Humanitarian Law: The Forgotten Story. *UN Sanctions and Humanitarian Action Policy Brief 4*, 2022. Available at: <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:8749/UNSHA-PolicyMemo4.pdf>. Accessed on: 25 January 2023.

ICRC. Commentary of 1987 to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, 1987. Available at: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977/article-1/commentary/1987>. Accessed on: 25 January 2023.

KOLB, Robert; HYDE, Richard. *An Introduction to the International Law of Armed Conflicts*. Oxford: Hart Publishing, 2008.

NOLTE, Georg. The different functions of the Security Council with respect to Humanitarian Law. In: LOWE, Vaughan et al. *The United Nations Security Council and War:* The Evolution of Thought and Practice since 1945. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 1192-1220.

ÖBERG, Marko Divak. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. *European Journal of International Law*, v. 16, n. 5, p. 879-906, 2005.

OCHA. Building a Culture of Protection: Twenty Years of Security Council Engagement on the Protection of Civilians. *OCHA Policy and Studies Series*, v. 19, 2019. Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Building%20a%20culture%20of%20protection.pdf>. Accessed on: 25 January 2023.

ROSCINI, Marco. The United Nations Security Council and the Enforcement of International Humanitarian Law. *Israel Law Review*, v. 43, n. 2, p. 330-359, 2010.

SCHWEBEL, Stephen, The roles of the Security Council and the International Court of Justice in the application of International Humanitarian Law. In: _____. *Justice and International Law*: further selected writings. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 41-65.

SOMAVÍA, Juan. The humanitarian responsibilities of the United Nations Security Council: ensuring the security of the people. *Development in Practice*, v. 7, n. 4, p. 353-362, 1997.

TALMON, Stefan. The Security Council as World Legislature. *The American Journal of International Law*, v. 99, n. 1, p. 175-193, 2005.

VAN BAARDA, Theodoor A. The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 12, n. 2, p. 137-143, 1994.

WASZINK, Camilla. Protection of civilians under international humanitarian law: trends and challenges. *Norwegian Peacebuilding Resource Center Report*, 2011. Available at: <https://noref.no/Publications/Themes/Peacebuilding-and-mediation/Protection-of-civilians-under-international-humanitarian-law-trends-and-challenges>. Accessed on: 25 January 2023.

WILLMOT, Haidi et al. *Protection of Civilians*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MYRIAM LEONARDO PEREIRA E O ITAMARATY DOS ANOS 1930

Monique Sochaczewski[1]

Resumo

O artigo em questão busca apresentar a trajetória de Myriam Leonardo Pereira, sétima a integrar o "Grupo das Vinte" primeiras diplomatas mulheres brasileiras a servirem no Ministério das Relações Exteriores entre 1918 e 1938. A partir de pesquisa em periódicos e entrevista de História Oral com seus filhos, busca-se apresentar como foi sua escolha pela carreira, concurso, anos de atuação, relações de amizade que estabeleceu e razões estruturais pelas quais não pode seguir adiante como diplomata.

Palavras-chave: diplomacia; mulheres; Itamaraty; judeus.

1 Monique Sochaczewski é doutora em História, Política e Bens Culturais pelo CPDOC/FGV e professora do Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento e da graduação em Relações Internacionais do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). É também pesquisadora sênior do Núcleo de Cultura e Relações Internacionais do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e do Observatório de Política Externa Inclusiva (OPEI).

"De maneira geral, os ganhos são oriundos de engajamento das próprias diplomatas mulheres na última década, que vêm se organizando e criando diversas iniciativas a fim de reivindicar variados pleitos e indicar que a presença das mulheres no Ministério das Relações Exteriores não é recente."

O ano é 2023 e o Brasil conta com sua primeira Secretária-Geral das Relações Exteriores na figura da embaixadora Maria Laura da Rocha; com uma primeira Alta Representante para Temas de Gênero, a ministra Vanessa Dolce de Faria; uma primeira embaixadora no posto mais importante da diplomacia brasileira em Washington, D.C., Maria Luiza Viotti; e uma Associação das Mulheres Diplomatas do Brasil (AMDB). Muito se caminhou no que diz respeito à sub-representação feminina na Casa do Barão do Rio Branco (BALBINO, 2011). Muito mais há ainda que se caminhar tendo registrado o compromisso público do atual chanceler, embaixador Mauro Vieira, em audiência na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) em 24 de maio de 2023, sobre "questões relativas à diversidade e à igualdade de gênero no Serviço Exterior Brasileiro" a fim de vencer os "desequilíbrios estruturais".

De maneira geral, os ganhos são oriundos de engajamento das próprias diplomatas mulheres na última década, que vêm se organizando e criando diversas iniciativas a fim de reivindicar variados pleitos e indicar que a presença das mulheres no Ministério das Relações Exteriores não é recente. Ela é centenária, remontando a 1918, quando Maria José de Castro Rebello Mendes se tornou não só a primeira diplomata mulher, como a primeira funcionária pública federal concursada no país. O documentário *Exteriores – Mulheres na Diplomacia Brasileira* – elaborado a partir de iniciativa do coletivo Grupo de Mulheres Diplomatas, precursor da AMDB – dá conta detalhada da trajetória dessa pioneira. Isso se dá ainda com o livro *Mulheres Diplomatas no Itamaraty*, oriundo da tese de Altos Estudos do diplomata Guilherme Friaça, e capítulo de autoria de Ana Beatriz Nogueira e Tarcísio de Lima Ferreira Fernandes Costa no livro recém-lançado *DiplomatAs*.

O diplomata Guilherme Friaça vem se dedicando em especial ao tema e distingue a presença das mulheres no Itamaraty em três fases: "Grupo das Vinte" (1918-1938), "Segunda Geração" (1954-1988), e "Nova Geração" (1989-2011). Ele entende como "Grupo das Vinte" as diplomatas pioneiras, sendo "19 mulheres admitidas até a proibição de acesso ao sexo feminino, em 1938, e Maria José Monteiro de Carvalho, transferida para a carreira diplomática em 1945" (FRIAÇA, 2018, p. 50).

O texto em questão de certa forma atende ao apelo de contribuir com o esforço por "obras sobre a vida e o legado das mulheres diplomatas" conclamado por Thais Mesquita e Guilherme Friaça (2023, p. 17). Buscar conhecer sua história ajuda a "romper com o lugar opaco relegado às mulheres na construção da nossa História" e expõe "uma resistente névoa machista e patriarcal, marca registrada da nossa sociedade" (MESQUITA & FRIAÇA, 2023, p. 15). E, como ressalta a subsecretária de Relações Exteriores do Chile, Gloria de la Fuente, ao anunciar a Política Externa Feminista de seu país em junho de 2023, não se parte do zero, há sempre de se levar em conta aquelas que vieram antes[2]. Um mosaico dessas histórias prévias, junto ao histórico de compromissos internacionais de um país com as pautas de gênero, faz-se também importantes para formulação de uma Política Externa Feminista que busque em especial a promoção da democracia e o respeito aos Direitos Humanos.

A curiosidade feminista pregada por Cynthia Enloe me mobiliza aqui. Junto-me ao movimento de colegas pesquisadores, diplomatas, ativistas e jornalistas que buscam melhor conhecer a história e o papel das mulheres na diplomacia brasileira, rejeitando a invisibilidade das pioneiras. Mobilizo o método histórico, de pesquisas em acervos como o do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, e em especial a Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. Também me apoio largamente na História Oral, tendo efetivado entrevista temática com os dois dos três filhos da diplomata Myriam Leonardo Pereira.

2 CANCILLERÍA CHILE. Presentación Política Exterior Feminista. Youtube, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5saqAX52lXQ>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Myriam Leonardo Pereira[3] foi a sétima integrante do Grupo das Vinte, tendo passado no concurso em 1934. Ela tomou posse em 1935 e se transferiu para outro ministério em 1939, por ter-se decidido casar com estrangeiro. Teve curta carreira no Itamaraty não porque quisesse interrompê-la logo. As razões foram as contingências da política institucional, com a proibição citada. Em termos de panorama político nacional, era época de virada nacionalista encerrando em grande medida mais de meio século de amplo recebimento de imigrantes. Como pontua a socióloga Lucia Lippi Oliveira (2001, p. 20), era época de limites à imigração no Brasil e a "Constituição de 1934 estabelecia sistema de cotas de 2% sobre o total dos respectivos estrangeiros fixados no Brasil durante os últimos 50 anos, além de proibir sua concentração". No que diz respeito ao panorama internacional, era justamente a fase em que refugiados europeus, judeus em especial, buscavam abrigo onde quer que fosse possível, visando sua sobrevivência frente à ameaça nazista.

Myriam não se autointitulava feminista, segundo seus filhos, embora eles concordem que a forma como levou sua vida era um exemplo de rompimento de barreiras[4]. Como pontua Lucy Delap (2002, p. 23), porém,

> não precisamos nos envolver em uma luta competitiva para identificar as primeiras feministas ou as mais verdadeiras. Em vez disso, podemos traçar experiências de exclusão e diferença entre ativistas de gênero e de justiça social e mapear suas coalizões – sejam elas entusiastas, dolorosas ou estratégicas.

O esforço nesse texto é em grande medida o de buscar mais uma peça do "feminismo em mosaico" e mesmo de "história utilizável", de que trata Delap, pois traz mais uma história de uma das muitas mulheres que colocaram tijolinhos na construção da presença feminina no serviço público e na diplomacia do Brasil. Mais uma vez citando Lucy Delap (2022, p. 25): "Embora nós, como observadoras do século XXI, possamos ter uma perspectiva global do passado feminista, esse privilégio não estava ao alcance das próprias agentes".

Origens e concurso

Apesar de indícios de presença de mulheres em revoltas e lutas desde a América Portuguesa, as inquietações das mulheres brasileiras em relação às questões de cidadania ganharam vulto na segunda metade do século XIX, como ressaltam Hildete Pereira de Mello e Débora Thomé (2018, p. 54). A difusão da educação foi elemento fundamental para tal mudança. Nísia Floresta Brasileira Augusta (1809-1885) teve papel importante nessa época escrevendo e realizando palestras pelo direito à educação e o direito ao voto, sendo marco importante sua obra *Direitos das mulheres e injustiça dos homens*, de 1835.

Desde 1852 já existia no Brasil um *Jornal das Senhoras* visando um "aperfeiçoamento moral e material das mulheres"; em 1879 elas ganharam o direito de ingressar no ensino superior. Na Constituinte de 1891 se debateu o sufrágio feminino (DELAP, 2022, p. 22). A imprensa teve de fato papel importante na discussão da cidadania feminina e foi mesmo instrumento de luta. A primeira mulher brasileira formada médica, Maria Augusta Generoso Estrella, teve de estudar nos Estados Unidos e seu caso e de outras geraram debates impressos e levaram finalmente à alteração dos critérios de ingresso nos cursos superiores na década de 1880. O movimento abolicionista e a propaganda republicana envolveram também muitas mulheres e podem ser entendidos como pano de fundo para o engajamento de mulheres também na busca por obtenção de direitos civis. Em 1910, a baiana Leolinda Daltro foi uma das fundadoras do Partido Republicano Feminino, "precursor na organização das mulheres brasileiras na luta pelo sufrágio eleitoral" (MELO & THOMÉ, 2018, p. 62)

A feminista e sufragista Bertha Lutz (1894-1976) foi o grande nome de destaque a partir da década de 1920 devido à criação da Fundação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Com articulação internacional, a FBPF teve papel importante em estimular a criação de associações

3 O artigo em questão usa o nome de solteira com que foi aprovada no concurso e atuou como diplomata.

4 Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023.

femininas no país todo e manter o debate sobre o voto feminino. O código Eleitoral Provisório de 24 de fevereiro de 1932 finalmente concedeu o direito de voto às mulheres – segundo país da América Latina a fazê-lo, depois apenas do Equador (PRIORE, 2020, p. 155). A Constituição de 1934 confirmou a conquista feminista. A Assembleia Constituinte de então contou, como deputada federal por São Paulo, com a médica Carlota Pereira de Queiroz (1892-1982).

Maria José de Castro Rebello Mendes, em 1918, já tinha aberto o caminho para o ingresso de mulheres no Ministério das Relações Exteriores e na carreira pública em geral. Ainda sem poder votar, sem poder dispor de seu patrimônio, de não estar apta a aceitar herança ou litigar judicialmente sem autorização do marido, como pontuam Nogueira e Costa (2023, p. 20), mas sendo aprovada em primeiro lugar em concurso. Em 1931, quando Maria José já atuava como "segundo oficial", tendo sido promovida no ano anterior, foi promulgado o Decreto nº 19.592, que reformulou a Secretaria de Estado e as carreiras do Ministério das Relações Exteriores. De acordo com a regra, as funcionárias do sexo feminino ficavam restritas ao corpo consular. Também estavam proibidas de servir no exterior por mais de doze meses (NOGUEIRA & COSTA, 2023, p. 31). Myriam fez concurso no mesmo ano em que justamente a diplomata pioneira, Maria José de Castro Rebello, era aposentada por razões de saúde, após catorze anos de trabalho.

Myriam Leonardo Pereira nasceu no Rio de Janeiro em 29 de setembro de 1911. Era filha do oficial da Marinha Affonso Leonardo Pereira[5] e de Amalia Rodrigues Torres, filha do almirante Torres Sobrinho. Myriam era a filha mais velha, tendo dois irmãos, Roberto e Álvaro, e o segundo também seguiu a carreira militar, no Corpo de Fuzileiros Navais. A família era católica, mas não muito religiosa, e os descendentes desconfiam que Affonso fosse maçom, mas não têm certeza por ele ter sido muito reservado. Affonso era especializado em "mecânica racional e aplicada às máquinas empregadas na navegação" e é lembrado pela família como culto, fluente em francês, viajado e com traquejo social. Em 1920 teria sido convidado, por essa razão, a estar entre os oficiais que jantaram com o rei da Bélgica em visita ao Rio. O pai se reformou em 1928 por razões de saúde, como capitão de mar e guerra, quando criou a companhia Frick Limitada tendo como sócios Braz Saldanha Monteiro de Barros e Luiz Gustavo Prader Filho "para o comércio de serviços e trabalhos de instalações"[6]. Segundo informes em jornais como *Correio da Manhã* e *Diário de Notícias*, porém, seguia ligado aos militares via atividades no Clube Militar ou mesmo recebimento de Medalha Militar de prata com passador de prata em 1941.

Aparentemente, Affonso Leonardo Pereira não se preocupava tanto em colocar a filha na escola, mas, segundo memórias familiares, Myriam teria aprendido a ler sozinha a partir de correspondência enviada por familiares da Bahia. Essa seria a razão pela qual teria convencido o pai a matriculá-la no tradicional colégio de freiras Sion, no Cosme Velho, zona sul do Rio de Janeiro. Lá se usava largamente a língua francesa e se oferecia uma excelente formação cultural. Segundo os filhos de Myriam, a formação no Sion pode ter sido uma das razões pelas quais ela se interessou em se inscrever no concurso para o Itamaraty. Interessante nesse sentido que sua amiga do mesmo Colégio Sion, Vera Regina Monteiro Amaral, também seguiria a carreira diplomática, tendo passado no concurso de 1935 (FRIAÇA, 2018, p. 56).

O ambiente cultural em casa também era refinado e em algum momento Myriam teria trabalhado com o pai na firma de representação que criara com sócios, oportunidade em que usava os idiomas que dominava e lidava com estrangeiros. Há também a interpretação de que tinha o espírito indomável e que gostava de ser a primeira das coisas. Como exemplo, contam que Myriam fazia questão de ser a única torcedora do Flamengo de uma família inteiramente formada de tricolores, e foi uma das primeiras mulheres a dirigir automóvel no Rio de Janeiro, numa época que poucas o faziam. Não seria a primeira do Itamaraty, mas integraria o grupo das "desbravadoras e pioneiras", das vinte primeiras (1918-1934).

5 O pai de Affonso chamava-se Antônio Leonardo Pereira e o Leonardo, que originalmente não era sobrenome, mas nome próprio, foi passado como sobrenome para todos os muitos filhos que teve, sejam homens ou mulheres, e subsequentemente para os descendentes como sobrenome. Algo parecido com o que ocorre com descendentes de Ruy Barbosa (Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023).

6 *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 25 set. 1928, p. 13 – Hemeroteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional.

Anos na diplomacia

O concurso para o Itamaraty de 1934 contou com 57 candidatos, sendo 7 mulheres[7]. As fases das provas apareciam noticiadas em todos os grandes jornais de circulação, e em 13 de julho de 1934 o *Correio da Manhã* informava em sua página 2 que Myriam Leonardo Pereira foi aprovada em quarto lugar como Cônsul de Terceira Classe na mesma turma que João Guimarães Rosa, aprovado em segundo lugar, e Beata Vettori, aprovada em terceiro lugar. Odette de Carvalho e Souza fora reprovada nesse concurso, mas admitida por concurso de títulos em 1936 (WEID & UZIEL, 2023, p. 95). Era um exame muito exigente, e Myriam contou posteriormente para os filhos, com orgulho, que o examinador de língua francesa, vindo da França, teria perguntado de que região daquele país era ela, por conta da sua fluência no idioma. Myriam teria dito que nunca saíra do Brasil[8].

Em 25 de abril de 1935, o jornal *Correio da Manhã* trazia notícia de que aconteceu na véspera no Itamaraty "posse de uma consulesa de terceira classe". Dizia ainda que na ocasião o ministro das Relações Exteriores, José Roberto de Macedo Soares, deu posse à senhorita Myriam Leonardo Pereira falando "palavras de felicitações e recordando as responsabilidades da carreira que se iniciava".

Quando Myriam Leonardo Pereira começou a atuar no Itamaraty, em 1935, ainda havia obrigatoriedade do uso de uniformes por parte de diplomatas[9]. No caso das mulheres, na falta do terno e gravata, ou fardão, aparentemente demandava-se uso de pequeno salto, meia do tipo liga, vestido com manga e abaixo do joelho, sem decote, além do uso de luva e chapéu. Ao menos assim contava aos filhos Myriam, que se incomodava em especial de andar de bonde, toda paramentada dessa forma, de sua residência no Flamengo ao Palácio do Itamaraty, no Centro do Rio, na canícula carioca. Muitas vezes, Myriam se permitia então "ir de automóvel" que na época significava ir de táxi para o trabalho, e que quando o pai reclamava de tal luxo, respondia que recebia seu próprio dinheiro para tanto. Aliás, na memória familiar dos anos de Myriam no Itamaraty, a terrível relação dela com o calor parece ter tido centralidade. Indicam que Myriam teria recebido oferta para trabalhar em posto no exterior em Lima, no Peru, mas que ao tomar conhecimento que lá não chovia a ponto de os carros não terem limpador, declinara do posto[10].

Em 1936, foi nomeada secretária da Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (CNFE) atuando nessa posição ao menos até 1938, quando foi entregue ao ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, anteprojeto sobre o assunto para que fosse submetido ao presidente Getúlio Vargas[11]. Ao longo dos anos 1930, os periódicos brasileiros já davam conta dos debates internacionais, sobretudo no âmbito da Liga das Nações, contra os contrabandistas de entorpecentes como ópio, cocaína, morfina, heroína e outros[12]. Apesar de o tema perpassar diversas instâncias e ministérios, o Itamaraty chamou para si a coordenação através da Chefia do Serviço de Limites e Atos Internacionais. Era em sua sala no MRE que aconteciam as reuniões, com representantes dos ministérios da Educação e Saúde, da Fazenda, do Trabalho e da Agricultura, além do chefe da polícia do Distrito Federal. Todos eram homens, secretariados por Myriam, que nesse meio tempo foi promovida a cônsul de segunda classe. Foi ainda lotada na Divisão de Atos, Congressos e Conferências Internacionais em 1938, antes de se decidir pela transferência para outro ministério.

7 *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 16 jun. 1934, p. 9 – Hemeroteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional.

8 Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023.

9 O uniforme cerimonial do diplomata muito se parecia com o fardão da Academia Brasileira de Letras, sendo ornado com espadim, "símbolo da necessidade de defender os interesses nacionais, seja por palavras, seja pela força", segundo palavras do embaixador José Botafogo Gonçalves (CAMARGO, 2021, p. 60).

10 Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023.

11 *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 6 set. 1938, p. 5 – Hemeroteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional.

12 *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro, 11 fev. 1930, p. 2 – Hemeroteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional.

Legado da diplomacia

Peter Sochaczewski era judeu, alemão, nascido em Budapeste, que almejava estudar Medicina, mas se viu proibido pelas Leis de Nuremberg. Ele chegou refugiado no Brasil em 1937, segundo memórias familiares no mesmo navio que Hans Stern, que fundaria depois a icônica joalheria H. Stern. Originalmente deveria ir para Santos e de lá seguir para São Paulo, onde já tinha um tio radicado chamado Walter. Segundo relatos de seus filhos, porém, se apaixonou pela paisagem do Rio de Janeiro e aqui ficou. Peter alugou um quarto na casa de uma professora de alemão, que lhe ensinava português. Myriam já era fluente em várias línguas, mas sentia falta de aprender alemão, e foi estudar o idioma justamente com a senhora que hospedava Peter[13]. Um dia em que tinha aula, Peter teria aparecido e a professora o apresentou Myriam como diplomata que poderia talvez ajudar a salvar seus pais – Alice Maria e Hermann Helmut Sochaczewski – e sua avó – Frieda Langendorff[14] –, que ainda estavam na Alemanha. Conheceram-se, portanto, por conta da profissão de Myriam. Ao que tudo indica, Guimarães Rosa – e sempre pode pairar a dúvida se também Aracy de Carvalho Moebius Tess, que servia no consulado de Hamburgo desde 1936 e se casaria posteriormente com Guimarães Rosa – teria ajudado também de alguma forma, e os pais e avó de Peter chegaram de fato ao Brasil em 1939. Não há muitos detalhes a esse respeito, porém[15].

A relação de Myriam com Peter evoluiu de contato por razões profissionais para noivado. Um diplomata, independentemente de seu gênero, porém, não poderia – e aliás ainda não pode – se casar com estrangeiro a não ser que tivesse autorização de autoridade. O Diário Oficial de 12 de abril de 1934 trazia a íntegra do Decreto nº 24.113, em que o chefe do governo provisório aprovava novo regulamento para os serviços diplomático e consular. Entre vários pontos, o decreto impunha a necessidade de autorização do ministro de Estado para casamento e proibia matrimônio com pessoa de outra nacionalidade (FRIAÇA, 2018, p. 104).

Myriam Leonardo Pereira fez seu pedido de autorização para casamento em 1939 e, segundo contam seus filhos, o presidente Getúlio Vargas teria mandado recado oral para que ela desistisse e buscasse outro noivo. Ela teria respondido que não encontraria outro noivo, mas outro emprego[16]. Myriam optou então por requerer transferência para a carreira de oficial administrativa do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Acredita-se que lá seguiu trabalhando até o nascimento da caçula dos três filhos, Renata, em 1946. Foi aí que saiu do emprego público e ficou só atuando na empresa familiar, a Mat-Incêndio. Ela foi cofundadora da empresa em 1940, três anos depois de Peter ter chegado ao Brasil, logo com um português ainda precário. Myriam ajudava em tudo que dissesse respeito ao uso do português, na parte da correspondência, e afins.

Para além dos entraves da carreira de Myriam ao casamento, havia ainda dificuldades em termos religiosos. Peter era de origem judaica, mas não muito religioso. Já Myriam vinha de família tradicional católica e para seus familiares era importante casamento na igreja. Somente uma igreja no Leme aceitou realizar o enlace, em 1940, após pedido formal à autoridade religiosa, e autorizado somente, segundo contam seus filhos, com algumas regras. A celebração não poderia se dar na nave central e somente numa ala lateral, não deveria ter flores ou música na igreja, e havia o comprometimento do casal

13 No verbete sobre Peter Sochaczewski no *Dicionário dos Refugiados do Nazifascismo no Brasil*, está escrito que Myriam aprendia alemão porque se preparava para assumir posto na embaixada do Brasil em Berlim (2021, p. 616). Correspondência de Aracy de Carvalho trocada com Américo Pimentel em 1937 indica que de fato se previa a abertura de um novo consulado em Berlim e que a própria Aracy tinha interesse em se transferir para a capital alemã (SCHPUN, 2011, p. 58).

14 Frieda Langendorff (1868-1947), mãe de Alice, era reconhecida cantora de ópera, tendo se apresentado no Metropolitan Opera de Nova York e no Convent Garden, em Londres. Depois de vir para o Brasil seguiu para Nova York, onde faleceu em 1947.

15 Agradeço ao pesquisador Pedro Gryschek, radicado em São Paulo, por ter acessado o arquivo de Guimarães Rosa no Instituto de Estudos Brasileiros, o IEB, da USP em busca de informações a esse respeito, sem sucesso, porém.

16 Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023.

de que os eventuais filhos seriam batizados e criados na religião católica. Ao ser questionado se estava de acordo, Peter teria dito que não via problemas, desde que não tivesse que se ajoelhar, "porque um judeu não se ajoelha"[17].

Myriam Leonardo Pereira não foi a primeira diplomata daquela geração a ter de escolher entre a carreira e o marido estrangeiro. Celina Portocarrero Slawinska iniciou suas atividades como terceiro oficial no Itamaraty em 1926, sendo a terceira integrante do Grupo das Vinte. Em 1930, casou-se com o diplomata polonês Jan A. Slawinski e foi exonerada em 1931 por abandono de cargo. Em 1942, pediu readmissão no cargo e em 1946 enviou requerimento ao presidente Eurico Gaspar Dutra. Guilherme Friaça (2018, p. 88) ressalta que a resposta negativa oriunda do Ministério das Relações Exteriores ao pleito se deveu ao fato "de ser casada com estrangeiro".

Em 1938, no mesmo ano que Myriam Leonardo Pereira se decidiu pelo casamento com Peter Sochaczewski, sua colega de turma Beata Vettori foi removida para o consulado-geral do Brasil em Buenos Aires, tornando-se a primeira diplomata mulher a exercer funções no exterior (BRASIL & ANJOS, 2023, p. 59). Beata casou-se com o jornalista Nelson Esteves, mas decidiu se manter na carreira e inovou ao pedir auxílio familiar, no valor de 15% do salário, por conta do marido, que foi aprovado. "Feminista, desquitada, preterida em promoção por antiguidade, litigou, mais de uma vez, para defender os seus direitos perante o Estado brasileiro" (BRASIL & ANJOS, 2023, p. 82). Seguiu na carreira até o fim, apesar das dificuldades, e pode ser entendida como precursora tanto de pautas feministas como também artísticas e culturais.

Segundo memória familiar, Myriam manteve carinho em especial por Dora Vasconcellos e Vera Amaral Sauer, além de contato com João Guimarães Rosa[18]. Mais pesquisas poderiam ser feitas para entender a relação em especial com Dora, aprovada no concurso de 1937, e segunda mulher diplomata a chegar ao posto de embaixadora na história brasileira. Um indício interessante talvez seja o fato de ambas serem de "família militar", especificamente da Marinha, sendo Dora neta do Almirante Alexandrino Faria de Alencar (AZEVÊDO & COSTA, 2023, p. 126). Vera Amaral Sauer, como já dito, era amiga dos tempos do Colégio Sion. Em 1978, ou seja, cerca de quarenta anos após o afastamento de Myriam do Itamaraty, seu nome e o de Vera figuravam juntos em jornais que convidavam para a missa de sétimo dia da amiga em comum também dos tempos de escola, Branca de Mello Franco Alves.

A amizade com o colega de aprovação João Guimarães Rosa, porém, parece ter sido de fato profunda e longeva. Ele foi lotado para consulado do Brasil em Hamburgo em 1938, mas antes de embarcar para o posto, cuja atuação foi lembrada recentemente na série *Passaporte para a Liberdade*, disponível no canal de *streaming* Globoplay, temeroso por seu futuro, confiou à amiga Myriam o manuscrito do livro *Sagarana*. Era seu primeiro posto internacional, e teria dito para Myriam: "Se eu não voltar ao Brasil, por favor, mande publicar"[19]. Quando ele retornou ao Brasil em 1942, Myriam lhe devolveu o manuscrito, ele fez correções e depois de fato publicou, em 1946. Foi a primeira obra de Guimarães Rosa a sair como livro, pontuando início de carreira ímpar na literatura brasileira. Nos anos 1960, Myriam se converteu ao judaísmo e celebrou um segundo casamento com Peter na sinagoga da Associação Religiosa Israelita, a ARI, em Botafogo. O novo enlace foi celebrado pelo rabino Henrique Lemle e Guimarães Rosa prestigiou a festa, indicando que mantiveram a amizade.

O embaixador José Botafogo Gonçalves ressalta o papel do uso da língua, seja nacional ou estrangeira, como parte essencial do trabalho diplomático (CAMARGO, 2021, p. 54). Para ele, "o domínio da língua permite modular, por razões de Estado, a ênfase, a satisfação, o aborrecimento, a insatisfação, a agressividade ou a simpatia da mensagem verbal". Myriam desligou-se da carreira diplomática para seguir outros caminhos, mas nas memórias familiares restaram seu cuidado com a boa expressão, sua habilidade de ser excelente contadora de histórias, e sua paixão pela leitura em geral, em especial de obras brasileiras e não necessariamente as clássicas que seu marido preferia. Seguia sempre atualizada também sobre os temas políticos em geral e internacionais em particular.

17 Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023.

18 Entrevista da autora com Antonio Claudio Sochaczewski e Renata Sorrah via Zoom em 20 de maio de 2023.

19 Verbete Peter Sochaczewski. *Dicionário dos Refugiados do Nazifascismo no Brasil*, p. 616.

Considerações finais

Como declara a historiadora Lucy Delap (2022, p. 211), "o feminismo é marcado pelo humanismo e pela esperança de mudança". Myriam Leonardo Pereira, apesar de não se autodenominar, pode ser entendida como feminista e mesmo nacionalista. Foi pioneira em área de trabalho, ousou peitar preconceitos da elite e restrições governamentais para se casar com refugiado judeu e ajudou-o a viabilizar a criação de empresa que até hoje resiste e é compreendida como líder de sua área na América Latina. Trata-se da Sociedade Técnica de Material Contra Incêndio Ltda., que, a partir de 1950, já com o nome de Mat-Incêndio SA, tornou-se uma das líderes do ramo. Ampliaram o leque de produtos para cilindros de alta pressão para oxigênio industrial e hospitalar e, mal terminada a pandemia de Covid-19, podemos imaginar a importância desse tipo de indústria mesmo atualmente. Tornaram-se também representantes da firma alemã Magirus Deutz AG, fabricante de veículos de combate a incêndios, em especial as famosas Escadas Magirus[20].

Como bem ressaltam Thais Mesquita e Guilherme Friaça (2023, p. 13), "a história das mulheres no Itamaraty foi também marcada por inúmeros retrocessos". No mesmo ano em que Myriam Leonardo Pereira pedia autorização para seu casamento, e a tinha recusada, era implementada a chamada Reforma Oswaldo Aranha, que impediu legalmente a entrada de mulheres na profissão. Tal proibição só foi revertida em 1953. Poucas seguiram profissionalmente nesse período e ainda hoje as mulheres clamam por reconhecimento, melhores postos, e para que haja finalmente precedente de uma mulher na liderança da chancelaria.

Myriam Leonardo Pereira não chegou a ser uma diplomata feminista como Beata Vettori ou Marcela Nicodemos, nem se destacou na área cultural como Vera Pedrosa ou sua amiga Dora Vasconcellos. Ela parece ter começado a se interessar por tópicos de segurança internacional como Odette de Carvalho e Souza, no caso os entorpecentes, mas sem ir adiante. Não temos ideia do que poderia ter sido porque simplesmente lhe foi negada a continuação na carreira. Segundo seus filhos, teve uma vida tão cheia de conquistas depois do Itamaraty, seja na paixão avassaladora pelo marido, na criação da empresa conjunta, na criação dos filhos – todos absolutamente bem-sucedidos e reconhecidos em suas carreiras[21] – e na convivência com a família, que ao longo da vida não tratava tanto dessa experiência. Não se pode negar, porém, que tem também papel na genealogia das mulheres diplomatas brasileiras como uma das tantas com enorme potencial, mas, infelizmente, silenciadas e interrompidas.

***

Eu termino esse texto com uma nota pessoal: apesar do sobrenome em comum, não tenho parentesco conhecido com Peter Sochaczewski e com a família formada com Myriam Leonardo Pereira. Passei boa parte da vida, porém, tendo que responder às perguntas: "o que você é da Renata Sorrah?" ou "você é parente do Suíço?" – como o economista Antonio Claudio Sochaczewski é conhecido. Sempre respondi, até recomendada pelo sr. Peter, que tive a honra de conhecer na Casa Stefan Zweig e compartilhar a amizade com o jornalista Alberto Dines, que eu era "prima distante". Não deixa de ser verdade, uma vez que descendemos todos de judeus oriundos de Sochaczew, hoje espécie de subúrbio de Varsóvia, na Polônia. Provavelmente adotaram o sobrenome na virada do século XVIII para o XIX no contexto da emancipação dos judeus implementada por iniciativa de Napoleão Bonaparte. Sochaczewski quer dizer "natural de Sochachew" e é sobrenome

20 Verbete Peter Sochaczewski. *Dicionário dos Refugiados do Nazifascismo no Brasil*, p. 617.

21 Renata Sorrah é das atrizes mais reconhecidas e premiadas do Brasil. Antonio Claudio Sochaczewski é economista renomado. Já Suzanna Sochaczewski, doutora em Sociologia pela USP, fez reconhecida carreira no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em São Paulo. Especialista em sociologia do trabalho, ali conviveu com figuras como Paulo Freire e atuou em diversas iniciativas de formação para dirigentes sindicais. No DIEESE, Suzanna, filha da diplomata Myriam, também teve certa atuação com viés internacional, seja representando a instituição no Tribunal Internacional dos Direitos Humanos, em temas de trabalho infantil, e em questões do papel das centrais sindicais na discussão sobre formação profissional no Mercosul. Também foi uma pioneira, abrindo frente no meio sindical ainda fortemente machista.

comum também a poloneses não judeus. Curiosamente, assim como o sr. Peter, meu avô materno que me criou, Max José Sochaczewski, também aportou em 1937 ao Brasil fugindo do nazismo e não estava previsto descer no Rio, e sim em Santos, mas aqui chegou e ficou. Meu interesse em contar a história de Myriam Leonardo Pereira vem também daí, portanto. Mas vai muito além de genealogias.

Sendo eu longeva estudiosa da história da política externa brasileira, com tese de doutorado defendida sobre as relações Brasil-Império Otomano, e orgulhosamente publicada pela FUNAG em 2017, venho crescentemente me interessando pelo grande papel das mulheres na história do Itamaraty e na política externa em geral. Acredito que contar essa história pode ajudar a referendar o pleito por mais visibilidade e representatividade feminina na instituição que tantas diplomatas ajudaram a forjar. Mais mulheres diplomatas empoderadas significam também, em minha avaliação, mais respeito aos direitos humanos, mais democracia e mais justiça no Brasil. Acho ainda fascinante pensar que, apesar da visão da elite política dos anos 1930 e 1940 de que judeus não seriam bem-vindos porque não se amalgamariam ou criariam "quistos étnicos", a história derivada da trajetória de D. Myriam e Sr. Peter mostra que eles se misturaram profundamente no tecido social e afetivo do Brasil. Afinal de contas, é difícil pensar a história da cultura popular contemporânea nacional sem lembrar de personagens como Heleninha Roitman ou Nazaré Tedesco, interpretadas por Renata Sorrah. Graças a esta pesquisa histórica, pude finalmente conhecer melhor essa "prima distante" que o Brasil tanto ama e admira.

Referências

ARAÚJO, Heloísa Vilhena. *Guimarães Rosa:* Diplomata. 3. ed. Brasília: FUNAG, 2020.

AZEVÊDO, Maria Nazareth Farani; COSTA, Gustavo Fortuna de Azevedo Freire da. Dora Alencar de Vasconcellos (1910-1973). In: MESQUITA, Thais; FRIAÇA, Guilherme José Roeder (orgs.). *DiplomatAs:* sete trajetórias inspiradoras de mulheres diplomatas. Brasília: FUNAG, 2023, p. 125-155.

BALBINO, Viviane Rios. *Diplomata: substantivo comum de dois gêneros* – um retrato da presença feminina no Itamaraty no início do século XXI. Brasília: FUNAG, 2011.

BRASIL, Paula Rassi; ANJOS, João Alfredo dos. Beata Vettori (1909-1994). In: MESQUITA, Thais; FRIAÇA, Guilherme José Roeder (orgs.). *DiplomatAs:* sete trajetórias inspiradoras de mulheres diplomatas. Brasília: FUNAG, 2023, p. 51-88.

CAMARGO, Leda Lucia (org.). *Os diplomatas e suas histórias*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2021.

CASA STEFAN ZWEIG. Dicionário dos refugiados do nazifascismo no Brasil. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2021.

DEL PRIORE, Mary. *Sobreviventes e guerreiras:* uma breve história da mulher no Brasil de 1500 a 2000. São Paulo: Planeta, 2020.

DELAP, Lucy. *Feminismos:* uma história global. Tradução Isa Mara Lando e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder. *Mulheres Diplomatas no Itamaraty (1918-2011):* uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: FUNAG, 2018.

MACHADO, Monica Sapucaia. *Direitos das mulheres:* ensino superior, trabalho e autonomia. São Paulo: Almedina, 2019.

MELO, Hildete Pereira de; THOMÉ, Débora. *Mulheres e poder:* histórias, ideias e indicadores. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MESQUITA, Thais; FRIAÇA, Guilherme José Roeder (orgs.). *DiplomatAs:* sete trajetórias inspiradoras de mulheres diplomatas. Brasília: FUNAG, 2023.

NOGUEIRA, Ana Beatriz; COSTA, Tarcísio de Lima Ferreira Fernandes. Maria José de Castro Rebello Mendes (1890-1936) In: MESQUITA, Thais; FRIAÇA, Guilherme José Roeder (orgs.). *DiplomatAs:* sete trajetórias inspiradoras de mulheres diplomatas. Brasília: FUNAG, 2023, p. 19-50.

OLIVEIRA, Lucia Lippi. *O Brasil dos imigrantes*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

SCHPUN, Mônica Raisa. *Justa: Aracy de Carvalho e o resgate de judeus:* trocando a Alemanha nazista pelo Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

WEID, Carolina von der; UZIEL, Eduardo. Odette de Carvalho e Souza (1904-1970). In: MESQUITA, Thais; FRIAÇA, Guilherme José Roeder (orgs.). *DiplomatAs:* sete trajetórias inspiradoras de mulheres diplomatas. Brasília: FUNAG, 2023, p. 89-124.

SITUANDO A MIGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DO BRASIL PARA A AUSTRÁLIA

Rafael Azeredo[1]

Resumo

Brasileiros e brasileiras têm se tornado uma presença cada vez mais visível na Austrália. Este artigo, derivado de uma pesquisa conduzida na Griffith University entre 2020 e 2023, busca apresentar alguns pontos para situar a comunidade brasileira na Austrália, sobretudo as tendências observadas na última década. Após uma discussão acerca das origens e números, busca-se mapear a heterogeneidade desse fenômeno. Por fim, o trabalho apresenta dez pontos centrais para a compreensão da comunidade brasileira na Austrália nos tempos atuais. Longe de esgotar o debate sobre o tema, o objetivo principal deste artigo é oferecer uma visão abrangente e um ponto de partida para pesquisadores, profissionais e demais interessados na migração brasileira para a Austrália.

Palavras-chave: migração; Brasil; Austrália; comunidade brasileira no exterior.

1 Pesquisador no Griffith Centre for Social and Cultural Research.

Introdução

Brasileiros e brasileiras têm se tornado uma presença cada vez mais visível na Austrália. Nas últimas duas décadas, o português do Brasil passou a ser uma língua presente nos centros urbanos e litorâneos do país, restaurantes e estabelecimentos comerciais brasileiros vêm aos poucos se tornando mais comuns, e festivais culturais brasileiros já se tornaram tradição em diversas cidades australianas. Embora a presença de latino-americanos na Austrália não seja um fenômeno recente (LÓPEZ, 2005), o Brasil tem sido protagonista desse fluxo migratório nas últimas duas décadas.

Entre 2020 e 2023, uma pesquisa etnográfica conduzida na Griffith University buscou compreender o perfil dos brasileiros na Austrália e como estes "novos" imigrantes experienciam o regime migratório australiano. Dentre as produções resultantes dos achados da pesquisa, um relatório técnico produzido para o Consulado-Geral do Brasil em Sydney traçou um panorama sociodemográfico da comunidade brasileira na Austrália em 2023. O presente artigo é derivado desse relatório, e busca situar a comunidade brasileira na Austrália, principalmente as tendências vistas na última década.

Longe de esgotar o debate acerca do tema, propõe-se uma visão abrangente de diversos pontos que podem ser problematizados e explorados em maior detalhe. O objetivo principal é prover um ponto de partida para pesquisadores, profissionais e demais interessados na migração brasileira para a Austrália. Este estudo inicia-se explorando as origens da migração brasileira para a Austrália, seguido de uma discussão acerca do número de brasileiros no país e da heterogeneidade desse fenômeno. Por fim, a pesquisa apresenta dez pontos centrais para compreender a comunidade brasileira na Austrália nos tempos atuais.

As origens da comunidade brasileira na Austrália

Dados da Austrália colonial mostram a presença de brasileiros no território desde o século XIX (FRAGUAS, 2014), embora pouco seja conhecido sobre esses migrantes. Conforme Rocha, a primeira onda de migração brasileira para a Austrália ocorreu na década de 1970, como parte de um programa australiano de migração assistida (ROCHA, 2008). Esses brasileiros pertenciam principalmente à classe trabalhadora do Brasil e migraram para a Austrália com conhecimentos limitados da língua inglesa, estabelecendo-se principalmente ao redor de subúrbios de língua portuguesa em Sydney (ROCHA, 2006). Uma segunda onda de migração brasileira para a Austrália iniciou no final da década de 1990. Contrastando diretamente com aqueles da primeira onda dos anos 1970, esses "novos" brasileiros eram predominantemente jovens profissionais, altamente qualificados, pertencentes, majoritariamente, à classe média alta do Brasil (ROCHA, 2006). Brasileiros da nova onda migravam para a Austrália principalmente como estudantes internacionais, e muitos acabaram se tornando imigrantes permanentes posteriormente.

> "Brasileiros da nova onda migravam para a Austrália principalmente como estudantes internacionais, e muitos acabaram se tornando imigrantes permanentes posteriormente."

Esta segunda onda foi responsável pelo crescimento significativo no número de brasileiros na Austrália desde a década de 1990 – crescimento esse que só foi interrompido em 2020 devido à pandemia de Covid-19. Embora seja impossível mapear as exatas causas deste *boom* migratório, é provável que o fenômeno seja relacionado à emergência da Austrália como um grande país de destino no mercado de educação internacional, e do Brasil como um grande país de origem. Facilitadores dessa migração entrevistados como parte da pesquisa mencionam que o Plano Real, e a consequente valorização da moeda brasileira, contribuíram para o estabelecimento de um mercado de educação internacional de classe média no Brasil, visto que o intercâmbio no exterior ficou mais acessível.

Desde então, o número de brasileiros na Austrália vem crescendo em ritmo acelerado. Em

junho de 2021, ano do último censo populacional australiano conduzido pelo Australian Bureau of Statistics (ABS), a população residente na Australia nascida no Brasil foi estimada em cerca de 51 mil habitantes (ABS, 2022). Embora relativamente pequena comparada às comunidades brasileiras em outros países, como os Estados Unidos, Portugal e Japão, por exemplo, a comunidade brasileira na Austrália é uma das que mais cresce no mundo. Segundo dados do United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), entre 2000 e 2020 houve um aumento de 812% no número de brasileiros residentes na Austrália (UNDESA, 2020). Dentre as comunidades diaspóricas brasileiras com mais de 5 mil habitantes, a da Austrália foi a segunda que mais cresceu no período, conforme tabela abaixo (UNDESA, 2020).

Tabela 1: Evolução da diáspora brasileira em números – 2000-2020

País de destino	Variação no número de imigrantes brasileiros – 2000-2020
1) Nova Zelândia	1204%
2) Austrália	**812%**
3) Bélgica	453%
4) Noruega	397%
5) Espanha	373%
Todos os países	102%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA, 2020).

Apesar disso, a migração brasileira para a Austrália ainda é um fenômeno pouco estudado. No meio acadêmico, pouco mais de dez trabalhos foram publicados sobre o tema, o primeiro deles datando de 2005 (DUARTE, 2005). Dentre esses, destaca-se os trabalhos sobre a comunidade de brasileiros em Sydney publicados por Cristina Rocha (ROCHA, 2006, 2013, 2014, 2019), cuja pesquisa foca em questões e práticas religiosas. Rocha foi pioneira no estudo da migração brasileira para a Austrália, e sua obra é ponto de partida para pesquisadores atuais. Além disso, destaca-se também os trabalhos de Cristina Wulfhorst sobre relações interculturais e intergeracionais na comunidade brasileira em Sydney (WULFHORST, 2011, 2014; WULFHORST, ROCHA & MORGAN, 2014), e os de Renata Casado sobre o empreendedorismo brasileiro em Perth (CASADO, CRUZ & FALCÃO, 2021; CASADO, FALCÃO & CRUZ, 2022). Algumas pesquisas sobre brasileiros na Austrália também foram realizadas e publicadas fora do espectro acadêmico, como, por exemplo o relatório *Brazilians in Australia: a snapshot of Brazilian Migration to Victoria*, organizado por Luciana Fraguas, da SBS[2] em Português, juntamente com a ABRISA – Associação Brasileira para o Desenvolvimento Social e Integração na Australia (FRAGUAS, 2014). Apesar desses estudos, a migração brasileira para a Austrália segue pouco compreendida e estudada quando comparada a outras comunidades brasileiras pelo mundo e outras comunidades diaspóricas na Austrália.

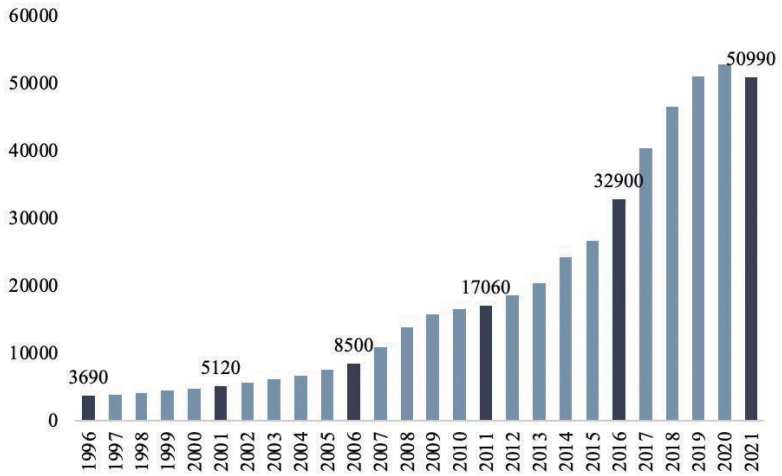
2 A Special Broadcasting Service é uma emissora australiana focada em conteúdo multicultural e multilinguístico.

Comunidade brasileira em números

Devido ao status temporário de seus indivíduos, o tamanho exato da comunidade brasileira na Austrália é difícil de estimar. O Australian Census of Population and Housing de 2021 (o censo), conduzido pelo Australian Bureau of Statistics (ABS) registrou cerca de 46 mil[3] residentes na Austrália nascidos no Brasil (ABS, 2021a). No entanto, há razões para acreditar que estes números sejam subestimados, pois muitos brasileiros não respondem ao censo, por diferentes razões. Um número mais preciso que o censo para estimar a comunidade brasileira na Austrália é o Estimated Resident Population (ERP), que busca corrigir o registro do censo, e estima o número de pessoas que são residentes na Austrália por mais de um ano, aproximadamente. De acordo com o ERP, o número de pessoas nascidas no Brasil residentes na Austrália era de aproximadamente 51 mil[4] em 30 de junho 2021. O cruzamento destes dados com o número de *visa holders* sugere que o ERP é mais confiável que o censo para estimar a comunidade brasileira. Além disso, para contabilizar o tamanho da comunidade deve-se adicionar ao ERP a população nascida na Austrália de pais brasileiros – cerca de 1,4 mil por ano, segundo dados oficiais (ABS, 2021b) – e a comunidade transiente não contabilizada no ERP por residir por menos de um ano na Austrália.

A figura abaixo representa a população da Austrália nascida no Brasil de 1996 a 2021 (último ano disponível), de acordo com o ERP (ABS, 2022). Os anos marcados em cor escura representam anos de censo na Austrália. O gráfico revela um crescimento substancial e constante desde a década de 1990 e, de forma mais expressiva, nas décadas de 2000 e 2010. Houve uma queda em 2021, devido à pandemia de Covid-19, mas os números preliminares indicam que a população voltou a crescer após a reabertura de fronteiras da Austrália, em 2022.

Figura 1: Estimativa da população nascida no Brasil residente na Austrália, 1996-2021



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Australian Bureau of Statistics (ABS, 2022).

3 O censo do Australian Bureau of Statistics apresentou o número de exato de 46.720 residentes.

4 O Estimated Resident Population (ERP) apresentou o número exato de 50.990 pessoas.

Uma "comunidade" heterogênea

Baumann propõe que a palavra "comunidade" só deva ser utilizada entre aspas no contexto de migração internacional e diásporas (BAUMANN, 1996). De fato, a "comunidade brasileira" na Austrália é diversa e heterogênea. Há diferentes maneiras de identificar e categorizar subgrupos dentro desta comunidade, e uma delas é através dos padrões migratórios e a circunstância da chegada na Austrália. Existe, por exemplo, um grupo de famílias brasileiras da primeira onda da década de 1970 e seus descendentes. Há os profissionais que vêm para a Austrália com vistos de trabalho, tais como executivos contratados por mineradoras na Austrália Ocidental, profissionais corporativos que trabalham em escritórios nas capitais, e os trabalhadores de processamento de carne e abatedores que vêm para a Austrália desde 2007 vinculados à JBS – estes os quais vivem predominantemente fora dos centros urbanos.

Fora isso, pode-se listar os pais e dependentes que vêm se juntar a suas famílias via *parent visas*, e aqueles que migram para a Austrália em vistos de *partner* por terem relacionamentos com australianos ou residentes permanentes. Apesar da existência desses grupos citados, a maior parte dos brasileiros que atualmente migram para a Austrália é formada por jovens que vêm para a Austrália com visto de estudante, inicialmente estudando nas principais áreas urbanas e, muitas vezes, estendendo sua estadia por meio de estudos adicionais, trabalho e renovações de visto. Pode-se dizer que o crescimento significativo da comunidade brasileira na Austrália, ocorrido desde a década de 1990, é diretamente ligado a este grupo, que engloba a grande maioria da comunidade brasileira na Austrália.

Dez pontos para entender a comunidade brasileira na Austrália

Seria impossível capturar a complexidade da comunidade brasileira na Austrália neste relatório. Como um "tipo ideal" (WEBER, 2001), porém, alguns pontos podem ajudar a compreendê-la melhor. Os dez pontos listados abaixo buscam situar a comunidade brasileira contemporânea na Austrália a partir de dados demográficos e resultados da pesquisa. Embora estes pontos não representem a realidade de todos os brasileiros na Austrália, eles traçam uma dimensão do perfil e padrões típicos de migração experienciados pela comunidade.

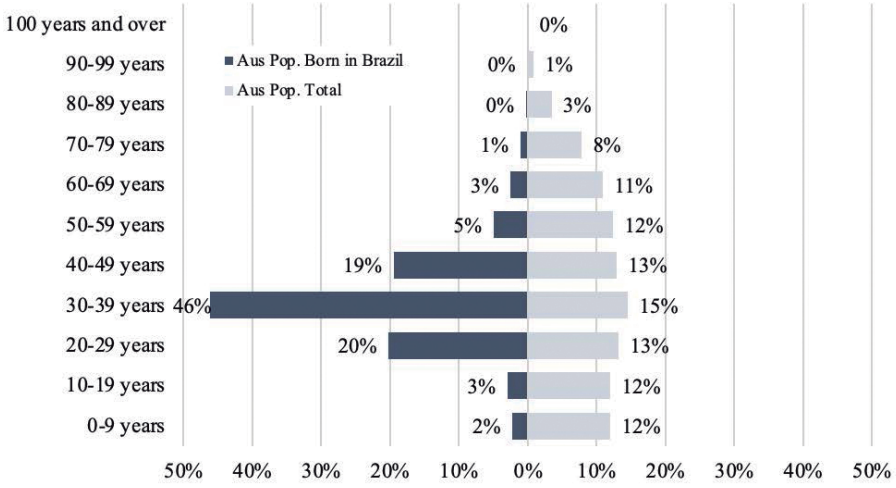
A migração brasileira para a Austrália é um fenômeno recente e de primeira geração

Apesar da existência de ondas migratórias do Brasil para a Austrália na década de 1970, o volume deste fluxo se intensificou a partir do final dos anos 1990 e nos anos 2000. De acordo com o último censo australiano, 70% da população Australiana nascida no Brasil chegou ao país depois de 2010, e 90% depois do ano 2000 (ABS, 2021a). Consequentemente, a migração brasileira na Austrália ainda é um fenômeno predominantemente de primeira geração, e a maior parte dos brasileiros na Austrália chegaram ao país já adultos.

A comunidade é predominantemente composta por homens e mulheres na faixa de 20 a 49 anos de idade

Em comparação à Austrália como um todo, a comunidade nascida no Brasil é concentrada na faixa de 20 a 49 anos, conforme figura abaixo. É importante considerar que filhos de brasileiros nascidos na Austrália não estão contabilizados neste gráfico, que é restrito a imigrantes nascidos no Brasil. Essa predominância etária é relacionada ao padrão de primeira geração da migração brasileira, uma vez que a Austrália impõe diversas barreiras para a migração permanente de pessoas com mais de 45 anos.

Figura 2: Pirâmide etária: População australiana total e nascida no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Australian Bureau of Statistics (ABS, 2022).

Quanto à distribuição de sexo declarado, no último censo 54% da população nascida no Brasil se declarou como sexo feminino, e 46% como sexo masculino. Embora apresente um padrão equilibrado de sexo declarado no total, os padrões migratórios apresentam características menos uniformes. De acordo com dados do Department of Home Affairs (DHA), por exemplo, cerca de dois terços dos brasileiros que migram permanentemente para Austrália por causa de um relacionamento com australianos são mulheres (DHA, 2021).

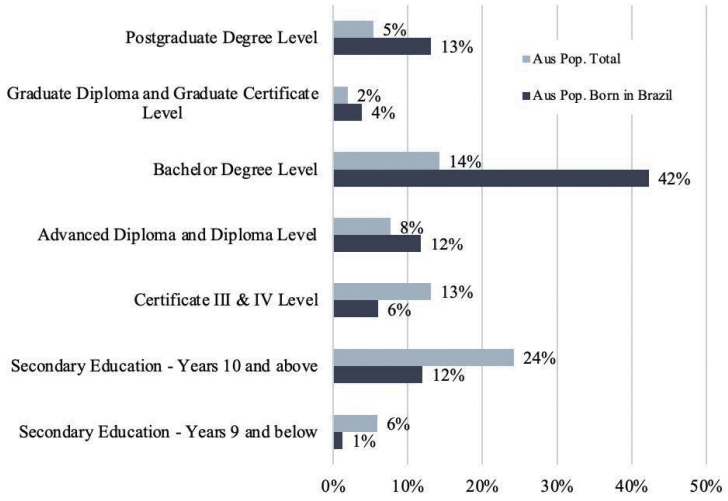
A comunidade brasileira na Austrália tem um padrão de classe média, e é altamente qualificada

A comunidade brasileira na Austrália não é representativa da sociedade brasileira como um todo. Estudos recentes mostram que a comunidade brasileira na Austrália é composta predominantemente por pessoas jovens, qualificadas, e pertencentes à classe média no Brasil. Isto é, em parte, um próprio "filtro" imposto pela Austrália, que inibe entrada de imigrantes não qualificados ou sem documentos. Mesmo para o caso de estudantes internacionais, a Austrália é considerada um país "caro", que exige comprovação de capacidade financeira, entre outros requerimentos. Pesquisas qualitativas também indicam que os brasileiros na Austrália, em sua maioria, vêm de grandes centros urbanos das regiões Sudeste e Sul do Brasil, embora não existam dados quantitativos para avaliar isso em números.

Brasileiros na Austrália também têm um alto padrão relativo de educação. De acordo com o último censo, cerca de 60% deles possuíam diploma de bacharelado ou níveis mais altos, conforme ilustrado na figura abaixo[5].

5 Dados de *Supplementary codes*, *not stated* e *not applicable* não são apresentados na análise.

Figura 3: Nível mais alto de educação: População australiana total e nascida no Brasil

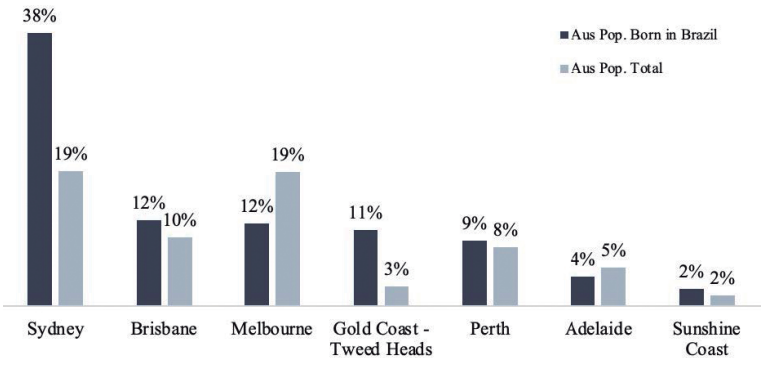


Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Australian Bureau of Statistics (ABS, 2021a).

A comunidade brasileira na Austrália é concentrada em áreas litorâneas

Os brasileiros na Austrália estão relativamente mais concentrados nas áreas costeiras e quentes, e menos concentrados nas cidades mais frias. A figura abaixo representa as sete maiores áreas urbanas onde os brasileiros residem na Austrália, de acordo com o último censo (ABS, 2021a), comparando o percentual da população brasileira com o percentual da população total australiana residente em cada uma delas.

Figura 4: Percentual da população australiana (total e nascida no Brasil) residente em áreas urbanas selecionadas



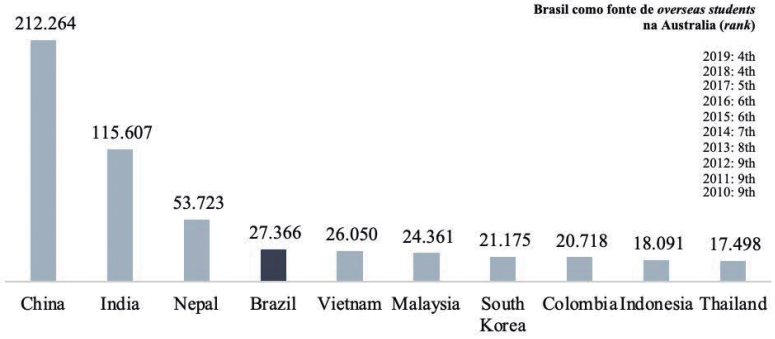
Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Australian Bureau of Statistics (ABS, 2021a).

É normal brasileiros que migram como estudantes morarem pertos dos centros no início, e depois se mudarem para áreas suburbanas. Em Sydney, os brasileiros estão concentrados em Bondi, Coogee, Maroubra, em Wolli Creek, e nos subúrbios das praias do norte, como Manly e Dee Why. Em Perth, os brasileiros estão concentrados principalmente na área litorânea de Scarborough, enquanto em Melbourne eles vivem principalmente no centro da cidade. Em Brisbane, brasileiros podem ser facilmente vistos no centro da cidade e nos bairros de Fortitude Valley, South Bank ou Spring Hill. Surfers Paradise, na Gold Coast, é o subúrbio com a maior quantidade de brasileiros na Austrália, em números absolutos (ABS 2022a), mas brasileiros residem por toda a Gold Coast, de Southport a Broadbeach, Burleigh Heads e Coolangatta. Cruzando a fronteira costeira entre Gold Coast e o norte do estado de New South Wales, diversos brasileiros residem em Tweed Heads e Byron Bay. Entre 2021 e 2022, houve um êxodo grande de brasileiros de Sydney para o sudeste de Queensland.

A maioria dos brasileiros migram para a Austrália em vistos de estudante

Uma das características mais enfatizadas sobre a onda migratória de brasileiros desde o final dos anos 1990 é o fato de ser composta predominantemente por imigrantes em visto de estudante (ROCHA, 2008, 2013, 2019; WULFHORST, 2014). Em 2021, cerca de 30% de todos os brasileiros na Austrália estavam em vistos de estudante (ABS, 2023a, 2023b), e muitos daqueles em outros vistos passaram por um visto de estudante no passado. Em 2019, antes da pandemia de Covid-19, brasileiros constituíam a quarta maior nacionalidade de estudantes estrangeiros na Austrália, atrás de chineses, indianos e nepaleses, conforme ilustrado na figura abaixo. Em algumas regiões da Austrália, como Gold Coast e Perth, brasileiros estavam entre as três maiores nacionalidades de estudantes. O caso de Gold Coast é emblemático, onde o número de estudantes brasileiros superava, em 2019, o de estudantes chineses e indianos, fazendo do Brasil a principal origem de estudantes internacionais na região.

Figura 5: Principais nacionalidades de estudantes internacionais na Austrália, 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Department of Education, Skills and Employment (DESE, 2020).

Desde 2020 e da pandemia de Covid-19, o Brasil perdeu lugares neste ranking. Em 2022, o Brasil foi a sétima maior nacionalidade de estudantes internacionais na Austrália, atrás de China, Índia, Nepal, Colômbia, Vietnã e Tailândia (DEPARTMENT OF EDUCATION, [s.d.]).

Em comparação com outras comunidades, os brasileiros na Austrália têm um perfil mais independente em relação às famílias no Brasil

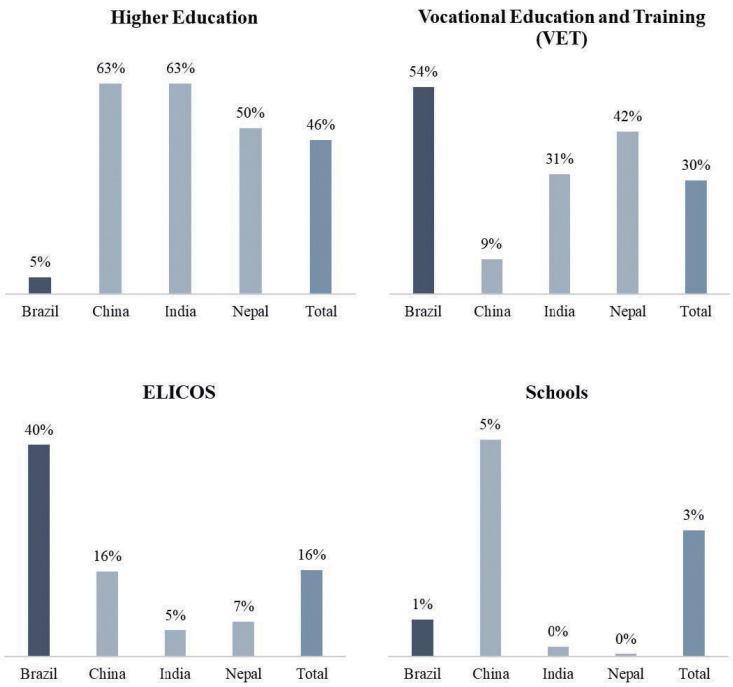
A maioria dos brasileiros que migram para a Austrália o fazem como solteiros e jovens

casais, sem filhos. Embora os dados referentes à remessa bilateral entre Brasil e Austrália não sejam confiáveis, a pesquisa qualitativa conduzida revelou a ausência de um padrão predominante de envio de dinheiro para o Brasil. Os imigrantes brasileiros na Austrália podem eventualmente auxiliar suas famílias no Brasil ou trazer consigo algumas economias adquiridas por meio do trabalho realizado na Austrália ao retornarem de seu intercâmbio. No entanto, de forma geral, o dinheiro produzido na Austrália é destinado ao custeio de despesas locais. Este padrão difere de outras comunidades presentes na Austrália, como as das ilhas do Pacífico. Da mesma forma, não há uma grande tendência de envio de dinheiro do Brasil para a Austrália para a manutenção dos residentes, como é o caso de estudantes chineses na Austrália. O custo de vida dos imigrantes na Austrália, mesmo no caso dos estudantes, é predominantemente financiado pelo trabalho realizado por estes imigrantes no país.

Os estudantes brasileiros estão fora das universidades australianas

Muito embora o Brasil seja uma das principais fontes de alunos internacionais na Austrália, os brasileiros, no geral, estão fora das universidades australianas. A maioria dos estudantes brasileiros estão matriculados em cursos ELICOS (língua inglesa) ou VET (nível técnico-vocacional). Em 2019, antes da pandemia de Covid-19, enquanto 46% das matrículas de alunos internacionais na Austrália ocorreram no nível universitário (*higher education*), somente 5% das matrículas de brasileiros foram neste setor. Cerca de 94% das matrículas brasileiras foram nos setores de ELICOS (40%) e VET (54%), juntos.

Figura 6: Matrículas brasileiras por setor educacional na Austrália em 2019, comparado com nacionalidades selecionadas, e total



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Department of Education, Skills and Employment (DESE, 2019).

Esta tendência pode ser explicada por diferentes fatores. Um deles é que cursos VET são mais baratos que cursos universitários, e como a maioria das matrículas brasileiras é financiada pelo dinheiro feito com o trabalho na Austrália (e não com remessas da família do Brasil), os cursos universitários são inacessíveis. Outra explicação é que alguns cursos VET permitem horários de estudo mais flexíveis, onde o aluno pode priorizar o trabalho. O trabalho é permitido para estudantes na Austrália (atualmente restrito a 48 horas quinzenais), e muitos priorizam o trabalho em relação aos estudos.

A migração brasileira para a Austrália é altamente temporária

Em 2021, mesmo com as fronteiras fechadas para imigrantes em vistos temporários desde 2020, cerca de 52% dos imigrantes na Austrália nascidos no Brasil tinham vistos temporários. A tabela abaixo mostra as maiores proporções de vistos temporários dentre as 30 maiores nacionalidades de imigrantes na Austrália. Para fazer este cálculo, foram utilizados os números de imigrantes em vistos temporários, vistos permanentes, e aqueles que se tornaram cidadãos Australianos. O Brasil tem a quarta maior proporção de vistos temporários dentre estes países, atrás somente de Nova Zelândia, Nepal e Colômbia. Tendo em vista que a grande maioria dos neozelandeses estão no visto *Special Category* (*subclass 444*), que é classificado como temporário, mas é na prática um visto permanente, a posição do Brasil sobe para terceiro.

Tabela 2: Proporção de vistos temporários por país de origem, 2021

Grupo	*País de origem*	*Proporção de vistos temporários*
Top 5	New Zealand	97%
	Nepal	62%
	Colombia	59%
	Brazil	**52%**
	Taiwan	46%
Países selecionados	India	30%
	Vietnam	29%
	China (exc. SARs, Taiwan)	25%
	Philippines	18%
	United Kingdom	11%
	South Africa	7%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Australian Bureau of Statistics (ABS, 2023a, 2023b).

Existe de fato uma parcela considerável da comunidade brasileira que é transitória e rotativa, mas também há muitos brasileiros na condição de "permanentemente temporário" (AZEREDO, 2023; ROBERTSON, 2014; STEVENS, 2019). Essa condição ocorre quando imigrantes vivem na Austrália por anos, mas nunca obtiveram o *status* de residente permanente, sendo, portanto, legalmente classificados como imigrantes temporários e sujeitos às restrições e vulnerabilidades desta categoria.

Brasileiros passam por diversos vistos enquanto residentes na Austrália

Embora as estatísticas mostrem uma realidade "estática", é importante considerar que a

maioria dos brasileiros que decidem residir na Austrália passam por diversos vistos e *status* migratório. Uma "trajetória" comum, por exemplo, é o brasileiro migrar em um visto de estudante, passar por diversos vistos temporários, por um visto permanente e, finalmente, se tornar cidadão australiano. Muitas das experiências (e vulnerabilidades) vivenciadas por brasileiros na Austrália estão relacionadas a essas "trajetórias de vistos". Dentre os principais vistos temporários pelos quais o brasileiro passa estão os vistos *Student (subclass 500)*, o *Temporary Graduate (subclass 485)*, e o *Temporary Skill Shortage (sublcass 482)*, além de *bridging visas*. Desde a pandemia da Covid-19, muitos brasileiros também passam pelo "*Covid visa*" *Temporary Activity visa (subclass 408)*. Dentre os vistos permanentes, destaca-se o visto *Employer Nomination Scheme (subclass 186)*, além do visto provisional *Partner (subclass 820)*, que converte para o visto permanente *Partner (subclass 801)*.

A obtenção de um visto permanente de brasileiros é altamente dependente de relacionamentos

Se o visto permanente e o status de *Permanent Resident* (PR) são grande parte do objetivo dos imigrantes brasileiros na Austrália, é importante considerar os meios pelos quais o brasileiro obtém este *status*. Comparado a outras nacionalidades, brasileiros são mais admitidos no programa de migração permanente da Austrália por vistos dependentes de relacionamento, seja com *partners* australianos ou com empregadores *sponsors*. Conforme ilustrado na tabela abaixo, 53% das vagas do programa de migração permanente obtidas por brasileiros foram através do visto provisional de *partner (subclass 820)*, comparado com 31% de todas as nacionalidades. O visto *Employer Nomination Scheme (subclass 186)* foi responsável por 25% das vagas obtidas por brasileiros, comparado com 15% no caso de todas as nacionalidades.

Tabela 3: Principais visa subclasses no Migration Program 2021-22, total e brasileiros

	Total		Brasileiros	
Visa Subclass	Vagas obtidas	% do total	Vagas obtidas	% do total
820 Partner	49,070	31%	1,633	53%
186 Employer Nomination Scheme	24,185	15%	753	25%
309 Partner (Provisional)	20,370	13%	92	3%
190 Skilled - Nominated	14,536	9%	136	4%
188 Business Innovation & Investment (Prov.)	9,248	6%	16	1%
491 Skilled Work Regional (Provisional)	8,914	6%	126	4%
189 Skilled – Independent	7,837	5%	35	1%
Outros	25,892	16%	271	9%
Total	160,052	100%	3,062	100%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do Department of Home Affairs (DHA, 2021).

Em relação a outras nacionalidades, brasileiros são menos propensos a obter uma vaga no programa pelos vistos *poins-based* e independentes, tais como *Skilled – Nominated (subclass 190)*, *Business Innovation and Investment (subclass 888)* e *Skilled – Independent (subclass 189)*. Muitos dos problemas enfrentados pelos brasileiros na Austrália estão relacionados a estes padrões de migração, tais como relacionamentos abusivos e *wage theft*.

Considerações finais

Nas últimas duas décadas, a Austrália estabeleceu-se como um dos principais destinos de brasileiros que decidem residir no exterior de forma temporária ou permanente. Embora seja uma comunidade diversa, o perfil médio do brasileiro da Austrália contrasta com o da diáspora brasileira em outras regiões do mundo. Apesar disso, poucos estudos foram realizados com brasileiros na Austrália, e existe uma necessidade de entender o perfil desta "comunidade", que representa parte do êxodo brasileiro contemporâneo.

Este artigo, escrito com base nos achados de uma pesquisa conduzida na Griffith University, buscou situar a migração brasileira contemporânea para a Austrália, destacando aspectos-chave e tendências predominantes ao longo da última década. Ao oferecer uma visão abrangente, embora não exaustiva, o objetivo foi proporcionar um ponto de partida para pesquisadores, profissionais e demais interessados na dinâmica da migração brasileira para esse país. Longe de capturar a experiência individual de todos os brasileiros na Austrália, este artigo busca contribuir para uma compreensão holística deste fenômeno que vem se intensificando nas últimas décadas.

Referências

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. Microdata and TableBuilder: *Census of Population and Housing*, 2021a. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/statistics/microdata-tablebuilder/available-microdata-tablebuilder/census-population-and-housing>. Acesso em: 25 out. 2023.

_____. *Births, Australia*. Statistics about birth and fertility rates for Australia, states and territories, and sub-state regions. Reference period: 2020, 2021b. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/births-australia/2020>. Acesso em: 25 out. 2023.

_____. *Australia's Population by Country of Birth*. Reference period: 2021, 2022. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/australias-population-country-birth/2021>. Acesso em: 25 out. 2023.

_____. *Temporary visa holders in Australia*. Reference period: 2021, 2023a. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/statistics/people/people-and-communities/temporary-visa-holders-australia/2021>. Acesso em: 29 maio 2023.

_____. *Permanent migrants in Australia*. Reference period: 2021, 2023b. Disponível em: <https://www.abs.gov.au/statistics/people/people-and-communities/permanent-migrants-australia/2021>. Acesso em: 29 maio 2023.

AZEREDO, Rafael. *Addressing the issue of protracted migration temporariness*. Submission to the Inquiry on Migration, Pathway to Nation Building. Canberra: 2023. Disponível em: <https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Migration/MigrationPathway/Submissions>. Acesso em: 29 maio 2023.

BAUMANN, Gerd. *Contesting Culture: Discourses of Identity in Multi-ethnic London*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CASADO, Renata; CRUZ, Eduardo Picanço; FALCÃO, Roberto Pessoa de Queiroz. Negócios de comida e trajetórias de imigrantes brasileiros no Oeste da Austrália: adaptação de receitas, jornada dupla e muita determinação. *Revista de Ciências da Administração*, v. 22, n. 56, p. 27-42, 2021.

CASADO, Renata; FALCÃO, Roberto Pessoa de Queiroz; CRUZ, Eduardo Picanço. Brazilian immigrant entrepreneurs' support networks and bounded (mis)trust in Western Australia. *Population, Space and Place*, v. 28, n. 1, 2022.

DEPARTMENT OF EDUCATION. International Education Data and Research. *Australian Government Department of Education*. Disponível em: <https://www.education.gov.au/international-education-data-and-research>. Acesso em: 24 ago. 2023.

DEPARTMENT OF EDUCATION, SKILLS AND EMPLOYMENT. International Student Data 2019. *Australia Government Department of Education*. Disponível em: <https://internationaleducation.gov.au/research/International-Student-Data/Pages/InternationalStudentData2019.aspx>. Acesso em: 14 nov. 2023.

DEPARTMENT OF EDUCATIONS SKILLS AND EMPLOYMENT. *Data and research. International Education online. Department of Education, Skills and Employment. (Updated 8 June, 2020)*, 2020. Disponível em: <https://internationaleducation.gov.au/research/pages/data-and-research.aspx>. Acesso em: 8 jun. 2020

DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. *Permanent Migration Program (Skilled & Family) Outcomes (data ref. BP068L). Reference period 2012-13 to 2021-22. (Updated August 2023)*, 2021.

DEPARTMENT OF HOME AFFAIRS. Points Calculator. Australian Government Department of Home Affairs. Disponível em: <https://immi.homeaffairs.gov.au/help-support/tools/points-calculator>. Acesso em: 12 dez. 2022.

DUARTE, Fernanda. Living in 'the Betweens': Diaspora Consciousness Formation and Identity among Brazilians in Australia. *Journal of Intercultural Studies*, v. 26, n. 4, p. 315-335, 2005.

FRAGUAS, L. *Brazilians in Australia:* a snapshot of Brazilian migration to Victoria. [s.l.] ABRISA, 2014.

LÓPEZ, Rafaela. Hispanics in Australia: An imagined community of communities. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 11, n. 1, p. 103-112, 2005.

ROBERTSON, Shanthi. Time and Temporary Migration: The Case of Temporary Graduate Workers and Working Holiday Makers in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 40, n. 12, p. 1915-1933, 2014.

ROCHA, Cristina. Two faces of God: Religion and social class in the Brazilian diaspora in Sydney. Em: KUMAR, Pratap (org.). *Religious Pluralism in the Diaspora*. [s.l.] Brill, 2006, p. 147-160.

_____. The Brazilians in Sydney. *Sydney Journal*, v. 1, n. 2, p. 79-80, 2008.

_____. Transnational Pentecostal connections: an Australian megachurch and a Brazilian church in Australia. *PentecoStudies*, v. 12, n. 1, p. 62-82, 2013.

_____. Triangular Circulation: Japanese Brazilians on the Move between Japan, Australia and Brazil. *Journal of Intercultural Studies*, v. 35, n. 5, p. 493-512, 2014.

_____. "God is in control": middle-class Pentecostalism and international student migration. *Journal of Contemporary Religion*, v. 34, n. 1, p. 21-37, 2019.

STEVENS, Catriona. Temporary work, permanent visas and circular dreams: Temporal disjunctures and precarity among Chinese migrants to Australia. *Current Sociology*, v. 67, n. 2, p. 294-314, 2019.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. International Migrant Stock 2020. *United Nations*. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso em: 14 nov. 2023.

WEBER, Max. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. [s.l.] Routledge, 2001.

WULFHORST, Cristina. *Intimate Multiculturalism:* Blurring Boundaries between Brazilians and Australians in Sydney. 2011. Tese (Doutorado). University of Western Sydney, Sydney, 2011.

_____. The other Brazilians: community ambivalences among Brazilians in Sydney. *Journal of Intercultural Studies*, v. 35, n. 5, p. 475-492, 2014.

WULFHORST, Cristina; ROCHA, Cristina; MORGAN, George. Intimate multiculturalism: transnationalism and belonging amongst Capoeiristas in Australia. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 40, n. 11, p. 1798-1816, 2014.

SISTEMA DE *FORESIGHT*: ESTUDANDO FUTUROS COMO SUBSÍDIOS À TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA

Claudio Rodrigues Corrêa[1], Elaine Coutinho Marcial[2],
Jéssica Leite dos Santos[3] e João Tribouillet Marcial de Menezes[4]

Resumo

O objetivo deste artigo é propor princípios prospectivos norteadores e esboço estrutural de um sistema de sondagem de futuros (*foresight*), para instrumentalizar as tomadas de decisão no longo prazo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Setores governamentais de diferentes países possuem estruturas com pessoal especializado e arcabouço metodológico para a realização de estudos de futuros em temas de interesse para suas políticas externas. Considerando a inconstância e complexidade do contexto decisório dos agentes que atuam sob o Ministério das Relações Exteriores do Brasil em posições estratégicas, a capacidade de prospectar futuros é um diferencial na busca por soluções e caminhos até o atingimento dos interesses nacionais. A metodologia empregada aborda a literatura de *foresight* e os resultados obtidos em pesquisa de *benchmarking* realizada pelos autores em dez instituições internacionais, pesquisa do projeto "Prospectiva para Segurança e Defesa" do Ministério da Defesa e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior[5]. As análises da infraestrutura, práticas, métodos e ferramentas prospectivas das instituições internacionais estudadas geraram

1 Doutor (UFRJ) e Mestre (FGV) em Administração, Professor do Doutorado em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN) e do curso de Administração do UNIFESO e Coordenador de Pesquisas do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC-EGN). Capitão de Mar e Guerra (Intendente – Reserva).

2 Doutora e Mestre (UnB) em Ciência da Informação, Professora do Mestrado em Governança, Tecnologia e Inovação (UCB) e Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos (NEP-UCB) e pesquisadora sênior do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC-EGN).

3 Visiting Research Associate no Departamento de Estudos de Guerra do King's College London. Doutoranda e Mestra em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (PPGEM-EGN) e pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários da mesma intituição (LSC-EGN).

4 Engenheiro de Rede de Comunicação (UnB), Empreendedor, Chief Technology Officer e arquiteto de soluções da SocialPort, Gerente de projetos na Beep Solutions, pesquisador do Grupo de Pesquisa e Estudos Prospectivos (NEP-UCB).

5 A pesquisa relatada foi financiada pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Agradecimentos também a Anna Cruz de Araújo Pereira da Silva, Armando Dal Colletto, Clarice Miyaco Okano Kobayasi, Juarez Ferreira e Leonardo Braga Martins.

insumos e *insights* de valor para a realidade brasileira. Como resultado, pode-se identificar princípios norteadores e desenhar o esboço estrutural de um sistema de *foresight* que pode ser incorporado às atividades dos agentes da política externa brasileira, contribuindo tanto com suas percepções sobre os movimentos do contexto internacional quanto gerando possibilidades de mapeamento e relacionamento com atores de interesse ao Estado e o desenvolvimento de canais de comunicação e materiais informativos para a sociedade brasileira.

Palavras-chave: política externa brasileira; diplomacia; *foresight*; cenários prospectivos; processo decisório.

Introdução

A política externa de um país pode ser entendida como o conjunto de interesses, ações e compromissos que funcionam como diretrizes para o comportamento de um Estado frente a outros atores internacionais e à comunidade internacional para seu melhor posicionamento geopolítico no longo prazo. Ela é um guarda-chuva de ações e ferramentas, incluindo a diplomacia que pode ser exercida por outros entes de governo, como as Forças Armadas, por exemplo, sob o conceito de diplomacia de defesa (SILVA, 2015).

No âmbito das decisões do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE), o corpo da diplomacia precisa identificar e lidar com a ação e reação de uma pluralidade de projeções de poderes referentes a diversas áreas do conhecimento e diferentes fatores de influência, tanto internos quanto externos ao contexto brasileiro que incluem, entre outros, manifestações (*hardpower, softpower* etc.) de atores e forças militares tanto dos países mais próximos geograficamente quanto daqueles que são mais proeminentes na governança tácita ou explícita em nível global (CORRÊA & FLÔR, 2013; VIEIRA, 2023).

Para além do resultado dinâmico presente, para o qual se poderia tomar a figura de uma fotografia, tais relações estão em constante evolução adaptativa a partir de expectativas de como poderão se desenrolar os enredos de possíveis histórias que se formarão das combinações das forças e atores no longo prazo. Neste sentido, as recomendações, assessoramentos e decisões tomadas pelo corpo diplomático de um país visam tanto à construção de um futuro desejado quanto à desconstrução ou mitigação de um futuro não quisto (JANICK, LEITE & MARTINS, 2021; ROCHA, 2023).

Atuar na condução de atividades relacionadas às relações exteriores de um país requer das instituições, assim como dos profissionais sob elas, um exercício constante de mapeamento e monitoramento de movimentos das sociedades nacional e internacional que podem impactar os interesses nacionais. Trata-se de lidar constantemente com tomadas de decisão em um ambiente complexo e inconstante (LAURO & CORRÊA, 2022; CANDEAS, 2022).

Assim, é necessário saber olhar para o passado e o presente, para colher dados, informações e conhecimentos que permitam projetar as possibilidades de cenários futuros plausíveis e consistentes, no formato de histórias com enredo, atores, cenas etc., sobre os temas e contextos que serão mais relevantes para o país e o processo decisório (SCHWARTZ, 1991; SCHOEMAKER, 1991; GODET, 2000; GODET, 2001; CHERMAK & LYNHAM, 2002).

Mas olhar além do horizonte do curto prazo e sondar eventos incertos, tendências e suas possíveis rupturas, bem com as forças motrizes que comporão o ambiente das relações internacionais no longo prazo, requer atenção. Primeiramente, é importante estar ciente da limitação natural humana, em especial os vieses cognitivos individuais e coletivos. Também é necessário lançar mão de um conjunto de ferramentas metodológicas de apoio ao processo que viabilizem uma abordagem científica sobre as sementes de futuros citadas, que representam sinais fortes ou fracos, possíveis de serem observadas hoje, mas cujo desenrolar é incerto (GODET, 2000; POPPER, 2008; BRADFIELD, 2008; MARCIAL, 2011).

Desde meados do século passado, organizações públicas e privadas têm se dedicado a estudar futuros possíveis para horizontes temporais de décadas adiante. Setores governamentais de dezenas de países, entre os mais desenvolvidos principalmente, possuem estruturas de *foresight*,

incluindo pessoal especializado e arcabouço metodológico, para sondar sinais do porvir, examinar tendências, incertezas e rupturas para com elas construir cenários prospectivos, histórias de como o presente evoluirá por caminhos alternativos no longo prazo. Geralmente, fazem uso de redes plurais em temáticas e dispersão geográfica, mantêm canais de fluxo de informações para monitoramento das forças e atores que foram identificados como delineadores desses cenários (CORRÊA & CAGNIN, 2016; OCDE, 2022).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é propor princípios prospectivos norteadores e esboço estrutural de um sistema de sondagem de futuros (*foresight*), para instrumentalizar as tomadas de decisão no longo prazo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. O sistema será pautado na elaboração e monitoramento de cenários, contando com o emprego de *horizon scanning*[6] para acompanhamento de megatendências identificadas (LEITE, PASSOS & PETINE, 2021; MARCIAL & PIO, 2022).

Tal sistema de *foresight* poderá ajudar a minimizar os vieses cognitivos, atalhos mentais simplificadores no cérebro humano, que "podem afetar negativamente o trabalho de diplomatas, analistas, acadêmicos e demais profissionais vinculados à análise de política externa" (LODETTI, 2023, p. 120) e os seus resultados poderão subsidiar aqueles que desempenham e "formulam a política externa que conduzirá o Brasil ao grande palco das relações internacionais" (VIEIRA, 2023, p. 7).

No Brasil, ainda são proporcionalmente poucas as iniciativas de *foresight* tanto na área pública quanto na privada. Diante desse contexto de baixa percepção da importância dos estudos de futuros, o uso de cenários prospectivos de defesa e seu monitoramento nas Forças Armadas é previsto na legislação e está em aprimoramento quanto ao aprendizado organizacional e à estrutura de cada força singular e do Ministério da Defesa (CORRÊA & JANICK, 2021).

Desde 2019, uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Educação e da Defesa (CAPES, 2019) patrocina o projeto "PROCAD-Prospectiva para Segurança e Defesa"[7] para a formação de uma:

> Rede colaborativa de pesquisa e monitoramento de sementes do ambiente futuro, apoiada em plataforma computacional, análise multicritério, com abrangência nacional, participação social pública e privada, civil e militar para acompanhamento dos cenários prospectivos do Ministério da Defesa e uso dual (BRASIL, 2019).

A palavra "dual" no final do parágrafo anterior denota uma aplicação para organizações de fora das Forças Armadas, sejam elas públicas ou privadas, mas que possam ter ganhos para sua atividade no planejamento estratégico de longo prazo (BRASIL, 2019).

Até a data de redação deste artigo, a equipe de mais de cem pesquisadores desse "PROCAD Prospectiva para Segurança e Defesa" vem compilando dados, informações e conhecimentos sobre o tema, o que lhe permitiu propor e testar uma estrutura em rede colaborativa com a academia, diplomacia, indústria, serviços etc. para a coleta, integração, análise e divulgação de sementes de futuro de defesa em áreas de conhecimento que extrapolam as temáticas de armamentos e tecnologias bélicas *per se*. Tal equipe é formada por pesquisadores e profissionais, majoritariamente civis, atuantes em sete instituições de ensino superior (civis e militares das regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste), empresas e centros de estudos e mobilizou uma rede de outros 50 pesquisadores especialistas em áreas diversas como economia do mar, geopolítica espacial, biossegurança, fronteiras, orçamento público, meio ambiente etc. Para o referido teste, foi contratado um *software* nacional de pesquisas prospectivas[8].

Em setembro de 2023, esse "PROCAD Prospectiva para Segurança e Defesa" liderou uma comitiva em viagem de *benchmarking* internacional que visitou dez instituições civis e militares

6 Processo de pesquisa e análise que tem como objetivo detectar sinais fracos de desdobramentos potencialmente importantes por meio de uma análise sistemática de ameaças e oportunidades em potencial.

7 Projeto registrado na CAPES com número 88881-387695 e submetido como PROCAD-DEF2019128598 7P no Edital nº 15/2019, cujo resultado final foi publicado no DOU de 18/06/2019, Seção 3, p. 112. Disponível em <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/programa-procad-defesa> Acesso em: 16 nov. 2023.

8 Relatório interno: CORRÊA, C. R.; SANTOS, J. L.; SILVA, A. C. F. Rede Sementes Futuro de Defesa – processos e produtos – protótipo 2021. 2021.

na Inglaterra, França e Finlândia que produzem estudos de futuros para interesse do setor público (majoritariamente). O intuito foi de colher e analisar as melhores práticas prospectivas que pudessem ser objeto de aprendizado tanto para a criação de rede pretendida, mas também para outras instituições, principalmente aquelas que estão a serviço do Estado brasileiro.

Este artigo segue discorrendo sobre o *foresight*, traz seu conceito, principais produtos como cenários e megatendências, seus insumos, as sementes de futuro que são foco do monitoramento, e como são concebidos tais elementos no "PROCAD Prospectiva para Segurança e Defesa". Ele apresenta uma análise, à luz da teoria, das práticas e ensinamentos correlatos colhidos durante o *benchmarking* realizado junto às organizações visitadas, terminando com um conjunto de princípios norteadores e esboço estrutural de um sistema de *foresight* para o MRE.

Metodologia de pesquisa

A metodologia utilizada neste artigo foi baseada na revisão da literatura e nos levantamentos realizados durante o *benchmarking* internacional junto a dez instituições Europeias que são consideradas referências em *foresight*. As instituições visitadas, que constituem a amostra por julgamento utilizada, são uma mescla plural de instituições de Estado, universidades, instituições de defesa, organismos internacionais e uma empresa: (a) na Inglaterra: Shell Oil Scenarios (Shell), Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), King's College, Government Office for Science (Gabinete do Primeiro Ministro inglês) e Foresight4food (Oxford University); (b) Na França: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations (CICDE); (c) Na Finlândia: Finnish Defence Research Agency e Finland Futures Research Center (Universidade de Turku). Destaca-se que a vista ao Finnish Defence Research Agency teve a presença de uma representante do gabinete do primeiro-ministro finlandês apresentando a rede de *foresight* do governo.

O *benchmarking* foi conduzido observando-se a lista de questões formuladas pelo grupo de pesquisa e encaminhadas previamente às organizações foco da atividade. Tais questões tinham como objetivo coletar informações sobre como essas instituições levantavam sementes de futuro, realizavam monitoramento e ofereciam letramento de futuros a seus *stakeholders*. Entretanto, durante a realização do *benchmarking*, foi observado, além das questões objeto da atividade, a forma como essas instituições atuam para garantir não apenas a entrega de seus produtos e serviços, mas também que os insumos gerados tenham aplicabilidade direta nos processos decisórios e ações de seus destinatários e demais interessados.

A análise das lições aprendidas nessa visita é realizada com foco nas práticas, dificuldades e preocupações, diretrizes, métodos e outros pontos em comuns entre as organizações pesquisadas, fazendo um paralelo (abordagem dual) sobre como o MRE poderia também nortear sua pesquisa e prática prospectiva e estruturar um sistema de *foresight* como rede de monitoramento de sementes de futuros de interesse das relações exteriores do Brasil.

Estudando futuros para decidir hoje

O futuro pode ser entendido como o palco no qual as decisões de curto a longo prazo tomadas hoje surtirão efeitos. Um planejamento estratégico, por exemplo, desenha objetivos que dependerão de ações a serem feitas nos anos que seguem visando a um resultado posterior a elas. Já um projeto de construção de uma ponte precisará desenhar processos, recursos e mitigações de riscos para todo o período de execução e entrega, e assim por diante. Nesta perspectiva, decidir e planejar requer o exercício de antecipar situações futuras (CORRÊA, LAURO & NICHOLS, 2021). O desafio é como fazer isso de forma organizada e eficiente.

O *foresight* é o termo dado ao processo de coleta e análise que, de forma sistematizada, possibilita o levantamento e tratamento de dados que apontam como o futuro pode vir a

se configurar com foco em instrumentalizar tomadas de decisão.

Maree Conway (2014, p. 2) define *foresight* como sendo a:

> capacidade de pensar de forma sistemática sobre o futuro para informar as decisões de hoje. É uma capacidade cognitiva que precisamos desenvolver como indivíduos, organizações e como sociedade. Nos indivíduos, geralmente é uma capacidade inconsciente e precisa ser evidenciada para ser usada de maneira significativa para informar a tomada de decisões, seja como indivíduos ou em organizações. É uma capacidade que usamos todos os dias (tradução nossa).

Ao abordar o que chama de "metodologia de futuros", Jerome Glenn (2009, p. 1) explica o seguinte sobre o processo de pesquisar futuros:

> O propósito da metodologia de futuros é explorar, criar e testar de forma sistemática futuros possíveis e desejáveis para melhorar as decisões. Isso inclui a análise de como essas condições podem mudar como resultado da implementação de políticas e ações, bem como as consequências dessas políticas e ações. A pesquisa de futuros pode ser direcionada a questões em grande ou pequena escala, no futuro próximo ou distante; pode projetar condições possíveis ou desejadas (tradução nossa).

Sobre a miríade de instrumentais para a realização de um processo de *foresight*, Conway (2008, p. 3) afirma o seguinte:

> À medida que o campo dos futuros se desenvolveu ao longo do tempo, a variedade de metodologias disponíveis para futuristas também se expandiu. Quando o trabalho de *foresight* começou a surgir nas organizações por volta da década de 1960, métodos quantitativos como o *forecasting* eram comuns, embora a elaboração de cenários, uma abordagem mais qualitativa, também tenha surgido nessa época. Com o desenvolvimento dos futuros críticos, foram criadas metodologias que levavam em consideração fatores pessoais, culturais e sociais, além do mundo externo, como a análise em camadas causais (tradução nossa).

Ela afirma, ainda que:

> O uso de metodologias específicas depende de dois fatores: a tradição na qual um profissional trabalha e o contexto organizacional no qual o trabalho precisa ser realizado. Cada profissional terá metodologias preferidas, mas a escolha de qual utilizar deve depender, em última instância, do que for adequado para a organização (tradução nossa).

> "O *foresight* é o termo dado ao processo de coleta e análise que, de forma sistematizada, possibilita o levantamento e tratamento de dados que apontam como o futuro pode vir a se configurar com foco em instrumentalizar tomadas de decisão."

Em suma, *foresight* apresenta um conjunto de ferramentas, métodos e metodologias que permitem que os processos de pesquisa e análise sejam desenhados de forma que melhor atenda às especificidades institucionais, desde pessoal, tempo hábil, tecnologias disponíveis e outros recursos e fatores. Esta adaptabilidade do *foresight* é o que possibilita que seus resultados sejam elaborados e entregues de maneira a contribuir de forma direta com as decisões estratégicas que precisam ser tomadas dentro das instituições (LEITE, PASSOS & PETINE, 2021).

Estas antecipações auxiliam os decisores e demais interessados a se posicionarem de forma mais consciente em seus ambientes de atuação, de modo que consigam identificar possibilidades, preferências, limitações e oportunidades com base em um conhecimento gerado com foco nos seus interesses (JANICK, LEITE & MARTINS, 2021).

Para que a tomada de decisão pautada em futuros seja empregada de forma sustentável e eficiente em uma instituição, é necessário não apenas a mudança de *mindset* dos decisores, mas, também ou primeiramente, a implementação de um arcabouço que sistematize esta prática (CORRÊA, 2022).

O *foresight* vem sendo empregado em governos pelo mundo para respaldar decisões em diferentes áreas temáticas e setores. Quanto aos benefícios específicos desta prática no contexto governamental, Havas Attila e Weber Matthias (2017) pontuam que:

> *Foresight* pode auxiliar na formulação de políticas ao gerar relatórios que analisam a dinâmica da mudança, os desafios futuros e as opções relacionadas para ação. Essa análise é usada pelos formuladores de políticas como insumo para a definição do problema, bem como para o desenho de políticas. Isso pode fornecer bases para políticas mais robustas, promover o pensamento sistêmico, oferecer uma nova estrutura para questões políticas e transformar preocupações de longo prazo em prioridades políticas urgentes (tradução nossa).

A construção de Cenários se dá por meio de um processo sistematizado no qual dados, informações e percepções de *experts* são levantados, categorizados, organizados e, então, entregues em formato de histórias sobre o futuro (SCHWARTZ, 1991).

Em meio a este processo, as principais variáveis que levarão às mensagens centrais dos cenários são fenômenos, acontecimentos que podem impactar o objeto de análise da pesquisa (um tema, setor, instituição, país) no recorte temporal analisado. Esses acontecimentos são chamados no presente artigo de "sementes de futuros" (JANICK, LEITE & MARTINS, 2021, p. 55-57).

"Sementes de futuro" foi um conceito criado por Elaine Marcial (2004) ao perceber que diversos autores do *foresight* chamavam diferentes tipos de sinais existentes no ambiente por nomes distintos. Ao analisar esses sinais, percebeu que tratavam de variáveis com características bem singulares que possuem funções diferentes nos estudos de futuro e nas posturas estratégicas que as organizações teriam que ter perante eles.

Marcial, então, descreve as sementes de futuro como "fatos ou sinais existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de eventos futuros" e lista essas sementes: tendências de peso, surpresas inevitáveis, fatos portadores de futuro, incertezas críticas, fatos predeterminados, cisnes negros (*black swan*), curingas (*wild cards*) e estratégia dos atores (MARCIAL, 2011).

As tendências de peso foram definidas por Michel Godet (1993) e são eventos cuja perspectiva de direção e sentido é suficientemente consolidada e visível para se admitir sua permanência no período futuro considerado. Já as surpresas inevitáveis diferem das tendências pois representam eventos futuros com ocorrências previsíveis. Elas têm suas raízes em outras sementes de futuro que já estão em operação neste momento, mas não se sabe quando irão se configurar nem podemos conhecer previamente suas consequências e como nos afetarão. As surpresas inevitáveis foram definidas por Peter Schwartz (2003). Ambas têm alta probabilidade de ocorrência no futuro: a primeira já está em operação e a segunda somente se materializa no futuro.

Os fatos portadores de futuro representam um sinal ínfimo por sua dimensão presente existente no ambiente, mas imenso por suas consequências e potencialidades. Foram definidos por Michel Godet (1993) e são fontes de quase todas as sementes de futuro, pois sinalizam possíveis mudanças no ambiente. A principal delas refere-se às incertezas críticas, que foram definidas por Peter Schwartz (1991). Representam os eventos mais incertos e de maior importância relacionados à "questão orientadora" definida no início do processo de construção de cenários. As incertezas representam perguntas ainda sem respostas e sinalizam possíveis eventos futuros com probabilidade de ocorrência futura em torno de 50%.

Já os fatos predeterminados são eventos já conhecidos e certos, cuja solução ou controle pelo sistema de cenarização ainda não se efetivou. Foram definidos por Michel Godet (1993). Os curingas (*wild cards*) referem-se a grandes surpresas, difíceis de serem antecipadas ou entendidas, possuem pequena probabilidade de ocorrência, são de grande impacto, e geralmente surpreendem a todos, em parte porque se materializam muito rapidamente, tão rapidamente que sistemas sociais não podem efetivamente respondê-los. Foram definidos por John Petersen (1999) e não representam variáveis a serem utilizadas em um sistema de cenarização por serem de baixa ocorrência e grande impacto. Entretanto, quando identificados, sugere-se a construção de cenários específicos para eles para auxiliar na construção de planos de contingência e seu monitoramento permanente.

Os cisnes negros são um tipo de evento descrito por Nassim Niccholas Taleb (2008) que representa eventos que são percebidos inicialmente como uma surpresa (para o observador), difíceis de serem antecipados, que têm um efeito importante e de grande magnitude e que, após sua ocorrência, são racionalizados por meio de análise retrospectiva, como se pudessem ter sido esperados. Os cisnes negros surpreendem, pois referem-se a fenômenos de que não se tem consciência prévia e que estão além do alcance

das expectativas normais na história, na ciência, nas finanças e na tecnologia.

Por fim, a estratégia dos atores representa um tipo de sementes de futuro associado aos eventos construídos tomando como base os objetivos estratégicos, projetos e planos de atores que influenciam o curso dos acontecimentos e geram esses eventos futuros. Esta semente foi definida por Michel Godet (1993).

Casos e práticas de *foresight* em defesa no Brasil

No contexto nacional brasileiro, é possível identificar instâncias de projetos voltados a análises prospectivas e construção de cenários. Aqui são citados alguns exemplos representativos de aplicações de métodos direcionados à elaboração de cenários prospectivos e à identificação de tendências em setores relacionados à defesa e a organizações públicas que foram desenvolvidos a partir do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC) da Escola de Guerra Naval (EGN), que realiza pesquisas em Cenários Prospectivos de Segurança e Defesa.

Publicado pelo LSC, o informativo digital semanal Sementes de Futuro em Defesa (SFD)[9] tem o objetivo principal de estimular a criação e disseminação de "sementes de futuro" relacionadas a temas estratégicos em defesa e segurança, fornecendo assim subsídios para análises prospectivas que possam orientar o desenvolvimento de estratégias de longo prazo (CORRÊA & JANICK, 2021).

No LSC, a linha de pesquisa "Guerra do Futuro" tem foco na identificação de sinais de futuro provenientes de avanços tecnológicos que possam ter impactos diretos ou indiretos no desenvolvimento de armamentos e em futuros conflitos bélicos. Um estudo prospectivo realizado no âmbito dessa linha de pesquisa envolveu a análise das incertezas críticas relacionadas a um evento particular: a guerra na Ucrânia e seu potencial impacto nas questões de segurança no Brasil, dentro de um horizonte temporal de cinco anos (CORRÊA, 2020).

Para alcançar tal objetivo, a pesquisa utilizou uma plataforma especializada que reúne uma variedade de ferramentas e métodos consagrados no campo da prospectiva[10]. Uma das técnicas aplicadas foi a pesquisa Delphi, que consistiu em conduzir um levantamento de opiniões de um grupo de especialistas, utilizando um questionário que explorava tanto os valores de impacto na defesa brasileira como a probabilidade de ocorrência de eventos futuros. A intenção era alcançar uma convergência de opiniões entre os especialistas em relação a esses valores.

Os resultados dessa pesquisa Delphi foram posteriormente utilizados na ferramenta de Ranking de Incertezas Críticas da mesma plataforma, para identificar quais eventos eram os mais impactantes e, ao mesmo tempo, mais incertos. Com esses eventos identificados, a plataforma foi então utilizada para construir uma matriz de motricidade e dependência. Essa matriz permitiu uma compreensão mais profunda de como cada evento se relacionava com o sistema analisado, contribuindo significativamente para o processo de análise prospectiva e a formulação de estratégias de defesa e segurança a longo prazo.

Outro projeto desenvolvido foi o Futuro da economia do mar. Para tanto, um Ciclo de Debates sobre a Economia do Mar foi promovido pela Escola de Guerra Naval (EGN), composto por palestras provocativas, debates em grupos temáticos e plenárias, e teve como objetivo central a identificação de tendências, incertezas e rupturas que influenciam o setor marítimo. Durante esse ciclo, uma extensa gama de incertezas, tendências e rupturas foi coletada e, em seguida, agrupada e consolidada em 15 tendências, 15 incertezas e 13 rupturas (MARCIAL, RODRIGUES, CORRÊA, MARTINS & SANTOS, 2021).

A etapa subsequente consistiu numa pesquisa Delphi com consulta a dezenas de peritos para a validação desses elementos prospectivos por meio da plataforma especializada com abertura a *insights*, sugestões e acréscimos. Essa cola-

9 Disponível em: <https://simulacoesecenario.wixsite.com/projetosementes>. Acesso em: 12 out. 2023.

10 SocialPort Enterprise – Plataforma que possui uma gama de ferramentas e permite a construção e execução de levantamentos com metodologias consagradas na literatura utilizadas no processo de produção de informação estratégica, construção de cenários, apoio à formulação e gestão estratégica e a tomada de decisão.

boração e com um novo agrupamento culminou em 26 tendências, 16 incertezas e 25 rupturas.

Para consolidar esse panorama prospectivo, um novo questionário foi projetado e distribuído entre os especialistas utilizando a plataforma já citada. Esse questionário tinha por objetivo capturar a percepção de *experts* quanto ao impacto potencial de cada elemento identificado. Os resultados desse exercício de classificação proporcionaram um *ranking* valioso que permite uma compreensão mais refinada das dinâmicas da Economia do Mar, recurso relevante para orientar políticas, estratégias e tomadas de decisões no contexto desse setor.

Cita-se também o projeto "Cenários Prospectivos AMAZUL 2043", subsídio ao planejamento estratégico Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL), no qual duas pesquisas já foram conduzidas: uma para levantar percepções de *experts* sobre sinais, fatos, ocorrências, eventos, circunstâncias que apontam para o que poderia impactar a AMAZUL dentro dos próximos 20 anos e a outra para identificar um *ranking* de incertezas críticas a partir de uma pesquisa Delphi, com objetivo de obter-se uma convergência de opinião referente ao impacto de sete incertezas levantadas.

No protótipo de 2021 da Rede de Monitoramento de Sementes de Futuro de Defesa (RSFD) que vem sendo desenvolvida pelo projeto "PROCAD Prospectiva para Segurança e Defesa", algumas soluções foram dadas aos desafios da participação de colaboradores em pesquisas prospectivas organizadas sob uma rede.

Naquele protótipo, a RSFD foi composta por 70 profissionais entre acadêmicos e profissionais dos setores público e privado, foi oferecido curso de duas semanas que antecederam período de realização de pesquisas e o produto final foi um Relatório Técnico Conclusivo de pesquisa[11] com categorização de sementes de futuros com impacto em defesa levantadas, que teve como destinatário o Ministério da Defesa.

As seguintes providências foram tomadas no que se refere aos desafios relacionais: seleção de pessoas de diferentes regiões do Brasil, considerando percentual de mulheres e homens; envio de carta convite em anexo ao e-mail para denotar oficialidade; curso de Letramento de Futuros e Capacitação em *foresight*; desenvolvimento de manuais de conduta e direcionamento como materiais preparatórios para o curso; concentração de aulas em duas semanas; ensino a distância síncrono e assíncrono; e-mails de informe diário no decorrer do curso; período de pesquisa de futuros determinado; assistência metodológica durante todo curso e período de pesquisa; criação de grupo de mensagens para informes e compartilhamentos, o qual se manteve após finalização da rodada de teste do protótipo; realização de evento de *debriefing*; realização de dinâmica de desenho e melhoramento da jornada da experiência do pesquisador da rede.

Análise das práticas nas organizações visitadas à luz da teoria

No contexto do MRE, para além do desenvolvimento e atualização de políticas públicas, o *foresight* pode ser empregado como um instrumental com capacidade de ampliar a capacidade de monitoramento do órgão quanto a diferentes movimentos e mudanças dos ambientes internos e externos do país. Investir em uma estrutura de *foresight* trata-se não apenas de capacitar seus profissionais para uma percepção mais apurada dos acontecimentos, como, também, de manter uma dinâmica interna de levantamento, tratamento, catalogação e análise de dados e informações que geram um banco informacional capaz de respaldar tomadas de decisões complexas nas mais diversas áreas de atuação do órgão.

Cenários, megatendências e *horizon scanning*

Dentre as práticas, ferramentas e métodos empregados entre os países e organizações que foram estudados no *benchmarking* realizado sob o projeto "PROCAD Prospectiva para Segurança e Defesa", identificou-se o emprego de entregas finais nos formatos de cenários prospectivos e de relatórios de análises de *horizon scanning* (HS), além da abordagem de construção de megatendências.

11 Relatório interno: CORRÊA, C. R.; SANTOS, J. L.; SILVA, A. C. F. Rede Sementes Futuro de Defesa – processos e produtos – protótipo 2021. 2021.

Os cenários prospectivos são um tipo de método largamente empregado pelas organizações em seus processos de *foresight*. Peter Schwartz traz a seguinte definição sobre eles:

> O planejamento por cenários consiste em fazer escolhas hoje com um entendimento de como elas podem se desdobrar. Nesse contexto, a definição precisa de "cenário" é a seguinte: uma ferramenta para organizar nossas percepções sobre ambientes futuros alternativos nos quais nossas decisões podem se desenrolar. Alternativamente: um conjunto de maneiras organizadas para sonharmos de forma eficaz sobre nosso próprio futuro. Concretamente, eles se assemelham a um conjunto de histórias, sejam escritas ou frequentemente narradas (SCHWARTZ, 1991, p. 4, tradução nossa).

O Government Office for Science do Reino Unido (GOS) define os cenários em seu *tooltik* como sendo "histórias que descrevem maneiras alternativas de como o ambiente externo pode se desenvolver no futuro e como diferentes condições de mercado podem apoiar ou restringir a implementação de políticas e objetivos estratégicos" (2017).

Para Michel Godet e Philippe Durance:

> O método dos cenários visa construir representações dos futuros possíveis, bem como das sequências de acontecimentos que a eles conduzem. O objetivo destas representações é evidenciar as tendências pesadas e os germes de ruptura relativos ao contexto geral e concorrencial da organização (DURANCE & GODET, 2011, p. 48, tradução nossa).

Sobre seu potencial para instrumentalizar tomadas de decisão, cabe ensinamento de Kathleen Wilburn e Ralph Wilburn:

> Os cenários são histórias que descrevem os futuros possíveis nos quais se deve competir daqui a cinco, dez ou vinte anos. Baseiam-se nas possíveis consequências, intencionais e não intencionais, dos eventos à medida que podem ocorrer. Os cenários permitem que os líderes considerem como as decisões tomadas hoje podem ser afetadas pelas forças em mudança no futuro, e compreender as possíveis mudanças nessas forças para que possam antecipar os efeitos das decisões futuras. Ao analisar as suposições inconscientes que estão na base das decisões de hoje, os líderes podem testar possíveis ações ao imaginá-las em três ou quatro cenários diferentes, tanto positivos quanto negativos. Isso os alerta para o que pode mudar no futuro e afetar o resultado pretendido dessa decisão (WILBURN & WILBURN, 2011, p. 164, tradução nossa).

A análise das "sementes de futuros" (MARCIAL, 2004) leva à identificação de fenômenos macro no ambiente externo das organizações que se apresentam como vetores de fenômenos micro e tendem a gerar mudanças no curto a médio prazo. Esses fenômenos podem ser chamados de megatendências.

Elaine Marcial e Marcello Pio, em citação a diferentes autores, afirmam que este termo pode ser entendido como sendo "movimentos que se tornam grandes forças, representam a agregação e síntese de múltiplas tendências globais com padrões transformadores que mudam o mundo ou definem o presente e têm o potencial de moldar o futuro" (2023, p. 9).

No campo das ferramentas que compõem o processo de *foresight* está o *horizon scanning*. Ian Dreyer e Gerald Stang explicam que:

> O *horizon scaning* tem como objetivo detectar sinais fracos de desdobramentos potencialmente importantes por meio de uma análise sistemática de ameaças e oportunidades em potencial. Dá ênfase às novas tecnologias e seus efeitos no objeto em questão. O método visa filtrar o que é constante, o que muda e o que muda constantemente. Ele explora novas questões, bem como problemas persistentes e tendências, incluindo questões nos limites do pensamento atual que provavelmente desafiarão as suposições passadas. O monitoramento de horizontes é um bom primeiro passo na avaliação das tendências para alimentar o processo de desenvolvimento de cenários (DREYER & STANG, 2013, p. 10, tradução nossa).

Ao considerar o contexto da Administração Pública britânica, o GOS ensina que HS trata-se do processo de olhar para sinais fracos de mudanças no ambiente da política e da estratégia.

Complementando, afirma que ele teria os seguintes objetivos:

> reunir informações sobre tendências emergentes e desdobramentos que possam ter um impacto na área de política ou estratégia no futuro; explorar como essas tendências e desenvolvimentos podem se combinar e qual impacto podem ter; envolver uma variedade de pessoas na reflexão sobre o futuro e aumentar o conhecimento e a visão delas sobre o ambiente de políticas em mudança (GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE, 2017, p. 27, tradução nossa).

No que pese o HS ser entendido como uma ferramenta que, com outras, costuma compor um processo de *foresight* mais amplo como o de cenários prospectivos, foi identificado no *benchmarking* realizado que os governos e instituições a ele relacionadas vêm empregando-o como método central para o desenvolvimento de documentos informativos. Um exemplo é o governo do Reino Unido, que, além de ter diferentes órgãos desenvolvendo relatórios de HS, realizou um *workshop* voltado a integrar e gerar intercâmbios no tema entre os responsáveis setoriais por estes estudos (MORGAN, 2021).

Principais práticas observadas nas organizações visitadas

Algumas das principais práticas observadas a serem compartilhadas foram: realização de *workshops* para levantamento de percepções em processos de pesquisa de futuros e monitoramento de eventos; comprometimento em fazer entregas de materiais informativos sobre o futuro para a sociedade, com veiculação de grande escala; iniciativas pontuais de busca por inovações nas abordagens metodológicas para engajar participantes de pesquisas; emprego de ferramentas qualitativas associados a ferramentas quantitativas; investimentos na criação de redes de contatos transdisciplinar para parcerias nas mais diversas atividades relacionadas a letramento de futuros (*future literacy*) e *foresight*; investimento na criação de espaços virtuais de interação entre *stakeholders*; investimento na criação de comunidades de compartilhamento de práticas de *foresight*.

Entre os desafios compartilhados destacam-se os seguintes: manter os *stakeholders* engajados nas comunidades de compartilhamento de práticas de estudos de futuros e *foresight* no decorrer dos anos; implementar plataformas digitais amigáveis e atrativas; engajar participantes em atividades de grupo; suporte institucional para atividades de *foresight* e letramento de futuros.

Dos benefícios acerca do emprego de letramento de futuros e *foresight* nas instituições, destacam-se: fortalecimento dos laços com *stakeholders*; elaboração de banco de dados e informações que pode ser empregado nos demais setores de pesquisa e análise da instituição; capacitação de pessoal interno para atividades de pesquisa e análise.

Sistema de *foresight* e seus princípios norteadores

Para a realização de uma pesquisa de *foresight*, é necessário ter acesso a percepções e informações diversas sobre as temáticas que direta e indiretamente dialogam com o objeto de análise.

Sobre a multiplicidade de perspectivas que fazem parte do processo de elaboração de cenários e que são, em si, também seu *output*, Diana Scearse e Katherine Fulton afirmam:

> Introduzir múltiplas perspectivas é diferente de gerenciar múltiplas partes interessadas, algo no qual muitas organizações sem fins lucrativos são muito habilidosas. A introdução de múltiplas perspectivas – vozes diversas que lançarão nova luz sobre o seu desafio estratégico – ajuda a entender melhor suas próprias suposições sobre o futuro, bem como as suposições dos outros. Quando se trabalha com convicções apaixonadas, é fácil tornar-se surdo às vozes com as quais você pode não concordar. No entanto, trazer conscientemente essas vozes para a discussão expõe você a novas ideias que informarão sua própria perspectiva e podem ser extremamente úteis no esforço para enxergar o panorama completo de um problema ou ideia. [...] (SCEARSE & FULTON, 2004, p. 14, tradução nossa).

Esta característica do método de futuros possibilita o acesso a um espaço de mitigação da

incerteza sobre o vir a ser por meio da expansão do mapa mental dos decisores e demais agentes de uma instituição. Concede-se um maior ângulo de visualização do ambiente de atuação da organização e das direções que os movimentos que o compõem vêm tomando e podem vir a tomar. Quanto mais lentes forem empregadas, mais longe e mais detalhadamente se consegue enxergar.

Esta perspectiva plural pode ser acessada em diferentes momentos da pesquisa de futuros e de diferentes maneiras. No início do estudo, pode-se levantar variáveis de trabalho por meio de entrevistas ou formulários, na fase de categorização dos tipos de impacto que podem ser gerados pode-se optar por fazer um *focus group* e, no momento da criação das histórias de futuros, pode-se optar por empregar dinâmicas de roda de futuros, por exemplo. Todas estas maneiras comentadas são ferramentas e têm em si diferentes desafios metodológicos e de gestão.

Implementar esta multiplicidade de forma sistematizada em um processo de pesquisa de futuros requer a percepção de diferentes desafios que englobam a construção de relações humanas e colaborações. Dentre eles estão: como reduzir vieses de percepção e avaliação; como ter diversidade no grupo de convidados a colaborar; como fazer o convite de forma a ter retorno positivo (instrumento, forma, conteúdo); como construir um ambiente inclusivo e de segurança psicológica; como letrar o participante quanto a seu papel na pesquisa; como catalogar as informações levantadas; como manter o contato com o participante após a colaboração; como manter uma rede de pessoas disponíveis para colaborar em outras pesquisas.

A presente seção não visa esgotar a lista de desafios acerca do tema, assim como não pretende dar respostas generalizadas sobre cada um deles. A intenção ao reportá-los é convidar à consciência as diferentes nuances que envolvem a criação de uma rede diversa de colaboradores para a construção de futuros. Uma vez estabelecida uma rede com este fim, cria-se um arcabouço de pesquisa prospectiva que, se provido dos recursos necessários (pessoal, tempo, verba), se mantém em constante movimento de geração de informações e conhecimentos e realização de entregas para decisores da instituição sob a qual esteja instalada ou com a qual dialoga.

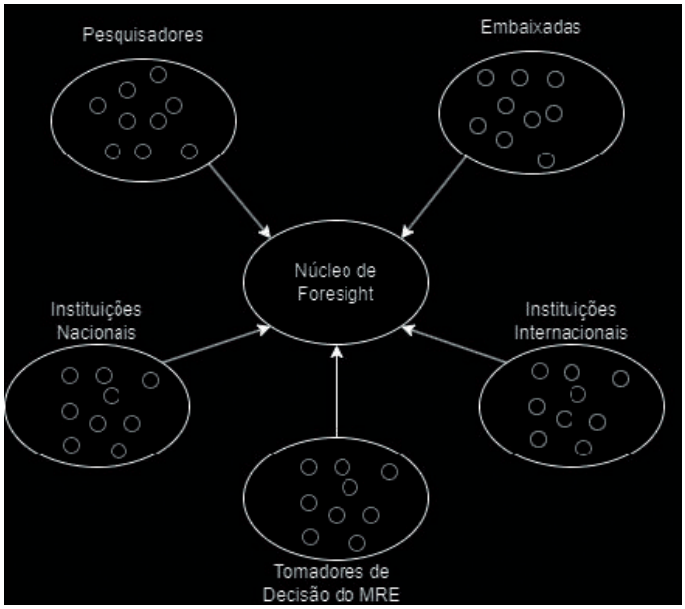
Para o funcionamento do sistema de *foresight* do MRE, os princípios básicos a seguir devem ser seguidos. Todos eles foram observados nesse *benchmarking* internacional.

- O *foresight* não tem como objetivo prever o futuro. Ele não traz resultados confiáveis em ambientes incertos e turbulentos, muito menos no longo prazo (SCHOEMAKER, 1991; GODET & ROUBELAT, 1996; MARTELLI, 2001; WILKINSON, 2009).
- O futuro não existe, está por ser construído (GODET, 1993, 2001). O futuro é sempre múltiplo e incerto (SCHWARTZ, 1991; DE GEUS, 1997; VAN DER HEIJDEN, 1997; GODET, 2000). Os dados históricos fornecem informação sobre o passado e o presente, não sobre o futuro.
- Estuda-se o futuro para decidirmos melhor hoje. Os estudos de futuro devem ser capazes de conduzir a ação (GODET, 1993, 2001).
- A rede de *experts* é a principal fonte de identificação de sementes de futuro e ela deve ser plural e multidisciplinar.
- Cenários são histórias a respeito do futuro (SCHWARTZ, 1991; SCHOEMAKER, 1991; DE GEUS, 1997; CHERMAK & LYNHAM, 2002; BISHOP, HiNES & COLLINS, 2007). A qualidade do cenário é medida pela capacidade de rever modelos mentais e jogar os planos antigos fora (PORTER, 1985; SCHWARTZ, 1991; SCHOEMAKER, 1995; VAN DER HEIJDEN, 1997; WILSON, 2000).
- Métodos de *foresight* consagrados e robustos associados à qualidade da informação coletada trazem credibilidade aos resultados.
- Capacitação é uma atividade permanente da rede. *Future literacy* é chave para os tomadores de decisão e para os novos membros da rede.

O sistema de *foresight* aqui proposto caracteriza-se como *soft system*, classificado como um sistema de atividades humanas (MARCIAL, 2007). Sendo assim, ele é composto por um subsistema de interações sociais e um de interações entre atividades.

O subsistema de interações sociais é formado por um núcleo de *foresight* do MRE, a rede de embaixadas brasileiras no exterior, as instituições internacionais que produzem *foresight* sobre os assuntos afetos às relações internacionais, as instituições nacionais que praticam *foresight* no Brasil sobre assuntos afetos às relações internacionais, a rede de pesquisadores brasileiros que desenvolvem estudos afetos a temas de interesse das relações internacionais que se classificarem como possíveis sementes de futuro e a rede de tomadores de decisão no âmbito do MRE (Figura 1).

Figura 1: Sistema de *foresight* – Interações sociais



Fonte: Elaboração dos autores.

Essas redes seriam mapeadas, criadas e gerenciadas pelo núcleo de *foresight*, tendo a responsabilidade de manter a rede viva com permanente fluxo de informação, o que se caracteriza como uma de suas atividades.

Sendo assim, olhando sob a ótica do sistema de atividades, o núcleo de *foresight* teria as seguintes incumbências:

- Mapear, criar e gerenciar as redes que compõem o sistema de *foresight* do MRE, mantendo-o atuante e seus membros engajados.
- Divulgar aos membros da rede de embaixadas brasileiras os temas de interesse do MRE.
- Identificar sementes de futuro e integrar as sementes de futuro identificadas pelos demais componentes do sistema de *foresight* do MRE.
- Construir cenários e megatendências.
- Gerenciar e praticar *horizon scanning*.
- Conduzir/promover pesquisas, entrevistas, *workshops* e jogos no âmbito do *foresight*.
- Produzir relatórios parciais dos estudos e aqueles contendo os resultados finais e divulgar os estudos de *foresight* realizados.
- Conduzir apresentações e workshops junto aos tomadores de decisão do MRE, que conduzam à formulação de estratégias, à tomada de decisão e à ação.
- Divulgar estudos de *foresight* realizados por outras instituições.
- Utilizar e divulgar métodos e ferramentas consagradas de *foresight* para os integrantes do sistema de *foresight* do MRE.
- Promover *future literacy* voltada para os tomadores de decisão e integrantes do sistema de *foresight* do MRE e manter a equipe capacitada e atualizada quanto aos principais métodos e ferramentas do *foresight*.
- Contratar consultores quando necessário para auxiliar nos trabalhos ou produzir conhecimento.

A **rede de embaixadas brasileiras** no exterior é o outro membro do sistema que teria como atividades: identificar sementes de futuro; praticar *horizon scanning*; comunicar sementes de futuro e os resultados do *horizon scanning*; participar de pesquisas e *workshops* promovidos pelo núcleo de *foresight*; identificar e contactar as instituições que praticam *foresight* no país onde a embaixada se encontra, voltado para os temas de interesse do MRE; informar ao núcleo

de *foresight* essas instituições nos países e promover o contato entre eles.

Quanto às **instituições internacionais** que produzem *foresight* sobre os assuntos afetos às relações internacionais, suas atividades seriam: fornecer estudos de *foresight* produzidos por elas; fornecer sementes de futuro identificadas por elas; compartilhar melhores práticas; e participar de entrevistas ou *workshops*, quando convidadas pelo núcleo de *foresight* do MRE.

As mesmas atividades praticadas pela rede de instituições internacionais seriam as exercidas pela rede de **instituições nacionais** que praticam *foresight* no Brasil sobre assuntos afetos às relações internacionais.

Quanto à rede de **pesquisadores** brasileiros que desenvolvem estudos afetos a temas de interesse das relações internacionais que se classificarem como possíveis sementes de futuro, as atividades desenvolvidas seriam as de participação em pesquisas e *workshops*, bem como o compartilhamento das pesquisas em desenvolvimento.

Já a rede de **tomadores de decisão** do MRE teria as seguintes atividades: definir as necessidades de informação a respeito do futuro; solicitar estudos de futuro específicos; participar de jogos para formulação de estratégias; e formular estratégias e tomar decisões baseadas nos estudos de futuro produzidos pelo núcleo de *foresight* do MRE.

Conclusões

Como resultado deste artigo, pode-se identificar princípios norteadores e desenhar o esboço estrutural de um sistema de *foresight* passível de ser incorporado às atividades dos agentes da política externa brasileira, tanto contribuindo com suas percepções sobre os movimentos do contexto internacional quanto gerando possibilidades de mapeamento e relacionamento com atores de interesse ao Estado.

O *foresight* com foco em política externa aborda um campo amplo de temas e forças, sendo uma prática com alto potencial de gerar valor ao Brasil. Como observado em outros países desenvolvidos, ele requer investimento em cultura e *future literacy*. É uma inciativa que abre oportunidades de capilaridade e intercâmbio com diferentes redes e setores dentro e fora do governo, como por exemplo, a rede que vem sendo elaborada pelo projeto "PROCAD-Prospectiva para Segurança e Defesa", o próprio setor de Defesa e outros ministérios e organizações nacionais e no exterior.

A criação do sistema aqui proposto pode trazer contribuições diretas às relações internacionais brasileiras. Trata-se da potencialização de um arcabouço decisório e de diplomacia já existente e renomado internacionalmente, para que passe a implementar o pensamento de futuros de forma estratégica. Os principais elementos que possibilitariam a implementação sistematizada do *foresight* já se fazem presentes. As providências que precisariam ser tomadas seriam referentes à capacitação de pessoal e à instrumentalização do processo aqui esboçado para que passasse a funcionar como um sistema.

Considerando a estrutura organizacional atual e a natureza da atividade do MRE, não apenas os cenários enquanto produto poderiam contribuir para redução de vieses e a tomada de decisão interna, como, também, a própria criação de uma rede, de um sistema de *foresight*, possibilitaria o aprendizado organizacional, bem como o contato e a colaboração com atores e agentes de diferentes setores e áreas, tanto internas quanto externas ao órgão.

Entre os benefícios de um sistema dessa natureza, destaca-se a oportunidade de acessar maior gama de dados, informações e percepções sobre o futuro, e, concomitantemente, de gerar conhecimento organizacional, fortalecimento de laços com outros setores do governo e desenvolvimento de canais de comunicação e materiais informativos para a sensibilização da sociedade brasileira sobre as relações internacionais e a política externa brasileira.

Referências

ATTILA, Havas; MATTHIAS, Weber K. The role of foresight in shaping the next production revolution. In: OECD. *The Next Production Revolution*: Implications for Governments and Business. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264271036-13-en/index.html?itemId=/content/component/9789264271036-13-en>. Acesso em: 11 out. 2023.

BISHOP, Peter; HINES, Andy; COLLINS, Terry. The current state of scenario development: an overview of techniques. *Foresight*, v. 9, n. 1, p. 5-25, 2007.

BRADFIELD, Ronald. Cognitive barriers in the scenario development process. *Advances in Developing Human Resources*, v. 10, n. 2, p. 198-215, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.440, de 29 de Dezembro de 2006. Lei do Serviço Exterior. Brasília, 2006.

BRASIL. PROCAD – DEFESA. Edital nº 15/2019. DOU de 18/06/2019, Seção 3, p. 112. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/programa-procad-defesa>. Acesso em: 11 out. 2023.

CANDEAS, Alessandro Warley. Diplomacia de defesa e segurança. *Cadernos de Política Exterior* / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 8, n. 11, p. 53-70. Brasília: FUNAG, 2022.

PROGRAMA de Cooperação Acadêmica em Defesa Nacional (Procad). *CAPES*, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/programa-procad-defesa>. Acesso em: 12 out. 2023.

CHERMACK, Thomas J; LYNHAM, Susan Alma. Definitions and Outcome Variables of Scenario Planning. *Human Resource Development Review*, v. 1, n. 3, p. 366-383, 2002.

CONWAY, Maree. Foresight: an introduction. *Thinking Futures*, 2014. Disponível em: <https://www.yccd.edu/wp-content/uploads/2020/11/Foresight-An-Introduction-Futures-Thinking-Reference-Guide-Conway.pdf>. Acesso em: 10 out. 2023.

CORRÊA, Claudio Rodrigues (coord.). *Prospectiva para Segurança e Defesa*. 2020. Apresentação do Power Point. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/procad/2020/ap4a_prospectivaa_paraa_segurancaa_ea_defesa.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

CORRÊA, C. R. *From prospective research to futures literacy*: out of the box and forward looking practices in defence. In: 8th Annual International Symposium on Foresight, 2022, Atenas. *Abstract Book*. Atenas: Athens Institute for Education and Research, 2022, v. 1, p. 27-28.

CORRÊA, Claudio Rodrigues; CAGNIN, Cristiano. Prospective games for defence strategic decisions in Brazil. *Foresight*, v. 18, n. 1, p. 4-23, 2016.

CORRÊA, Claudio Rodrigues; FLÔR, Claudio Rogério de Andrade. Jogos de guerra:instrumentos de cooperação. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 18, p. 159-187, 2013. Disponível em: <https://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/ooooc/oooocfg.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

CORRÊA, Claudio Rodrigues; JANICK, Vinícius. Estudos Prospectivos e Defesa no Brasil: práticas recentes e possíveis avanços. In: SANTOS, Thauan (org.). *Economia do Mar e Poder Marítimo*. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021, v. 1, p. 47-64.

CORRÊA, Claudio Rodrigues; LAURO, Adriano; NICHOLS, Giselli Christina Leal. Prospecting Methods and Maritime Studies. In: ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de; MOREIRA, William de Sousa (orgs.). *Maritime Studies:* visions and perspectives. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2021, p. 195-230.

DE GEUS, Arie. *The Living Company:* Habits for Survival in a Turbulent Business Environment. Boston: Harvard Business School Press, 1997.

DREYER, Iana; STANG, Gerald. Foresight in governments – practices and trends around the world. In: *EUISS Yearbook of European Security* 2013, p. 7-32, 2013. Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/euiss-yearbook-european-security-2013>. Acesso em: 30 ago. 2022.

DURANCE, Philippe; GODET, Michel. *A Prospectiva Estratégica para as Empresas e os Territórios*. Lisboa: DUNOD, 2011.

FULTON, Katherine; SCEARSE, Diana. *Global Business Network*. What If? The Art of Scenario Thinking for Nonprofits. Emeryville, CA: Global Business Network, 2004.

GLENN, Jerome C. Introduction to the Futures Research. In: GLENN, Jerome C; GORDON, Theodore J. (orgs.). *Futures Research Methodology – Version 3.0*. The Millennium Project, 2009.

GODET, Michel. The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 65, n. 1, p. 3-22, 2000.

_____. *Creating futures:* Scenario Planning as a Strategic Management Tool. Londres: Economica, 2001.

_____. *Manual de prospectiva estratégica:* da antecipação a acção. Tradução J. Freitas e Silva. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

GODET, Michel; Roubelat, Fabrice. Creating the future: The use and misuse of scenarios. *Long Range Planning*, v. 29, n. 2, p. 164-171, 1996.

GODET, Michel; DURANCE, Philippe. *A prospectiva estratégica para as empresas e os territórios*. Lisboa: DUNOD, 2011.

GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. *The Futures Toolkit*. 1. ed. 2017. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/674209/futures-toolkit-edition-1.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

JANICK, Vinicius; LEITE, Jéssica; MARTINS, Cesar C. B. *Explorando Futuros Possíveis:* Fundamentos e práticas sobre ferramentas prospectivas. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/358151157_Explorando_Futuros_Possiveis_Fundamentos_e_praticas_sobre_ferramentas_prospectivas#fullTextFileContent>. Acesso em: 11 out. 2023.

LAURO, Adriano; CORRÊA, Claudio Rodrigues. Futures for the Maritime Domain: Signs and Trends that Shape Scenarios. In: KENNEDY, Greg; MOREIRA, William de Sousa (orgs.). *Power and the Maritime Domain:* A Global Dialogue. Abingdon: Routledge, 2022, p. 286-301.

LEITE, Jéssica; PASSOS, Carla; PETINE, Mariana (orgs.). *Arranjos Metodológicos*. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/358175312_Arranjos_Metodologicos>. Acesso em: 11 out. 2023.

LODETTI, Daniel Boeira. Vieses cognitivos na análise de política externa: conceito e os 14 vieses mais recorrentes. *Cadernos de Política Exterior* / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 9, n. 12, p. 119-131. Brasília: FUNAG, 2023.

MARCIAL, E. C. Utilização de modelo multivariado para identificação dos elementos-chave que compõem sistemas de Inteligência Competitiva. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 161 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Universidade de Brasília, Departamento de Ciência da Informação e Documentação: Brasília, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1263>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. *Análise Estratégica:* Estudos de Futuro no Contexto da Inteligência Competitiva. Brasília: Thesaurus Editora, 2011. v. 1.

_____. *Apoio da filosofia de cenários prospectivos na atividade de Inteligência Competitiva*: consolidação desse instrumento no País. Texto de Referência. In: Workshop Brasileiro de Inteligência Competitiva e Gestão do Conhecimento, 5. Brasília, 2004. *Anais*. Brasília: ABRAIC, 2004. CD-Rom.

MARCIAL, Elaine C.; RODRIGUES, Bernardo Salgado; CORRÊA, Claudio Rodrigues; MARTINS, Cesar C. B.; SANTOS, Thauan. O futuro da economia do mar até 2040. In: SANTOS, Thauan (org.).

Economia do mar e poder marítimo. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021, v. 1, p. 65-80.

MARCIAL, Elaine C.; PIO, Marcello (orgs.). *Megatendências mundiais 2040*: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/370134192_Megatendencias_mundiais_2040#fullTextFileContent>. Acesso em: 11 out. 2023.

MARTELLI, A. Scenario building and scenario planning: state of the art and prospects of evolution. *Futures Research Quarterly*, v. 17, p. 57-70, 2001. Disponível em: <http://www.antoniomartelli.com/html/articoli/scen_building.html>. Acesso em: 12 out. 2023.

MORGAN, Bethan. Establishing horizon scanning functions in government. *UK Government webpage* 17 nov. 2021. Disponível em: <https://*Foresight*projects.blog.gov.uk/2021/11/17/establishing-horizon-scanning-functions-in-government/>. Acesso em: 12 out. 2023.

OCDE. *Foresight and Anticipatory Governance:* Lessons in effective foresight institutionalisation. Paris: OCDE, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Foresight_and_Anticipatory_Governance.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

PETERSEN, John L. *Out of the Blue:* How to Anticipate Big Future Surprises. Nova York: Madison Books, 1999.

POPPER, Rafael. How are foresight methods selected. *Foresight*, v. 10, n. 6, p. 62-89, 2008.

PORTER, Michael E. *Competitive Advantage*: Creating and Sustaining Superior Performance. Nova York: Free Press, 1985.

ROCHA, Maria Laura da. Discurso de posse da secretária-geral das relações exteriores. *Cadernos de Política Exterior* / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 9, n. 12, p. 13-16. Brasília: FUNAG, 2023.

SCEARSE, Diana; FULTON, Katherine. *What If?* The Art of Scenario Thinking for Nonprofits. San Francisco, EUA: Global Business Network, 2004.

SCHOEMAKER, Paul J. H. When and how to use scenario planning: A heuristic approach with illustration. *Journal of Forecasting*, v. 10, p. 549-564, 1991.

_____. Scenario planning: A tool for strategic thinking. *Sloan Management Review*, v. 36, n. 2, p. 25-40, 1995.

SCHWARTZ, Peter. *The Art of the Long View*. Nova York: Doubleday, 1991.

_____. *Cenários:* as surpresas inevitáveis. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. A diplomacia de defesa na política internacional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 2, p. 179-202, 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4548>. Acesso em: 15 out. 2023.

TALEB, Nassim. *A lógica do Cisne Negro:* o impacto do altamente improvável. Tradução Marcelo Schild. Rio de Janeiro: BestSeller, 2008.

VAN DER HEIJDEN, Kees. *Scenarios:* The art of strategic conversation. Nova York: Wiley, 1997.

VIEIRA, Mauro. Discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Cadernos de Política Exterior* / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 9, n. 12, p. 7-12. Brasília: FUNAG, 2023.

WILBURN, Kathleen; WILBURN, H. Ralph. Scenarios and Strategic Decision Making. *Journal of Management Policy and Practice*, v. 12, n. 4, 2011, p. 164-178.

WILKINSON, A. Scenarios practices: In search of a theory. *Journal of Futures Studies*, v. 13, n. 3, 2009, p. 107-114. Disponível em: <https://jfsdigital.org/wp-content/uploads/2014/01/133-S06.pdf>. Acesso em: 11 out. 2023.

WILSON, Ian. From scenario thinking to strategic action. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 65, n. 1, 2000, p. 23-29.

PARCERIA BRASIL-OIT NA COOPERAÇÃO SUL-SUL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA DE ESTRATÉGIA E SOLIDARIEDADE NO SISTEMA MULTILATERAL

Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho[1]
Anita Amorim[2]

Resumo

O artigo trata dos principais momentos que marcaram a parceria entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) no contexto da cooperação Sul-Sul. A hipótese defendida é de que os Estados podem perseguir interesses estratégicos no sistema multilateral sem abrir mão do princípio da solidariedade entre os povos. Além da introdução, o texto está estruturado em três seções. O primeiro trata das origens da cooperação Sul-Sul nas décadas de 1940 a 1970 e do desenvolvimento do conceito sob a perspectiva da OIT. O segundo capítulo trata da evolução da parceria entre Brasil e OIT, que iniciou como parte de programa de assistência para o desenvolvimento das Nações Unidas e culminou no estabelecimento de instrumentos específicos de cooperação Sul-Sul. O terceiro capítulo, que também é a conclusão, discorre sobre o legado da cooperação Sul-Sul para a promoção da Agenda de Trabalho Decente e dos princípios e direitos fundamentais do trabalho, em consonância com o mandato da OIT e com as premissas da política externa brasileira. O fio condutor do artigo é o relacionamento entre Brasil e OIT, que tem sido forjado há mais de um século, com ênfase na parceria estabelecida e consolidada por meio da cooperação Sul-Sul.

Palavras-chave: cooperação Sul-Sul; Organização Internacional do Trabalho (OIT); parceria Brasil-OIT; estratégia; solidariedade; sistema multilateral.

1 Conselheiro, Representação Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e demais organismos internacionais em Genebra.

2 Chefe da Unidade de Parcerias Emergentes e Especiais, do Departamento de Parcerias e Apoio em Campo, da Organização Internacional do Trabalho.

Introdução

O artigo trata dos principais momentos que marcaram a parceria entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) na área de cooperação para o desenvolvimento, especificamente na cooperação Sul-Sul. A hipótese do texto é que os Estados podem perseguir interesses estratégicos no sistema multilateral sem abrir mão de princípios e valores da solidariedade entre os povos. Nesse sentido, a solidariedade pode contribuir para projetar a imagem desejada e elevar o perfil de atuação do país no cenário internacional.

O objetivo geral do estudo é analisar, sob uma perspectiva histórica, o amadurecimento da relação entre o Brasil e a OIT sob o prisma da cooperação Sul-Sul. Um dos objetivos específicos é examinar eventos e acordos bilaterais relevantes para o processo de aproximação bilateral, consolidação e aprimoramento dessa parceria. Outro objetivo específico é verificar se, de fato, estratégia e solidariedade são elementos úteis e compatíveis para a política externa nacional em um mundo predominantemente competitivo, complexo e em constante transformação.

A metodologia utilizada foi a descritivo-interpretativa, com base em fontes primárias e secundárias. Foram analisados textos originais de instrumentos normativos e decisões internacionais – acordos, convenções, recomendações e resoluções –, bem como livros, relatórios e outras publicações, impressas e eletrônicas, de interesse para o trabalho.

Adotou-se abordagem cronológica de eventos que marcaram a articulação Sul-Sul e a cooperação técnica no sistema multilateral, com destaque para os que conduziram à parceria entre Brasil e OIT. Preferiu-se não tratar o tema sob a perspectiva de teorias das relações internacionais e conceitos acadêmicos, que costumam classificar e tentar explicar o comportamento dos Estados no cenário internacional, tendo em conta não apenas a necessidade de manter o texto em tamanho e formato de artigo, mas também com a finalidade de concentrar esforços no registro histórico e factual.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira trata das origens da cooperação Sul-Sul nas décadas de 1940 a 1970. Considera-se que é possível encontrar nesse período eventos que inspiraram países em desenvolvimento a unir esforços em torno de um propósito em comum, que se materializou na articulação do Sul Global. A segunda parte apresenta a evolução da parceria entre Brasil e OIT, que iniciou como parte do programa de assistência para o desenvolvimento das Nações Unidas e culminou no estabelecimento de instrumentos específicos de cooperação Sul-Sul entre as partes e que geram resultados positivos até hoje. A terceira parte, que também é a conclusão, discorre sobre o legado da cooperação Sul-Sul para a promoção da Agenda de Trabalho Decente e dos princípios e direitos fundamentais do trabalho, em consonância com o mandato da OIT e com as premissas da política externa do Brasil.

O relacionamento entre Brasil e OIT tem sido forjado há mais de um século. Como membro da Sociedade das Nações, o país foi um dos fundadores da OIT, criada pelo artigo 387 do Tratado de Paz de Versalhes, em junho de 1919. O contexto mundial do final dos anos 1940, no imediato pós-Segunda Guerra, evidenciou a necessidade de reconstrução global por meio de arranjos até então inexistentes. A parceria Brasil-OIT estreitou laços justamente nessa época. Na década de 1950, foram firmados acordos de assistência técnica, ao amparo do programa das Nações Unidas para o desenvolvimento econômico de "under-developed countries", que propiciaram os primeiros projetos conjuntos. Com o passar dos anos, sobretudo em razão do processo de (neo)descolonização de países da África e Ásia, nas décadas de 1960 e 1970, o conceito de assistência foi, gradualmente, sendo reinterpretado e aperfeiçoado por países que questionavam a forma de colaboração entre Estados predominante até então, caracterizada por via de mão única do Norte em direção ao Sul, ou seja, dos países mais desenvolvidos para os considerados "subdesenvolvidos" – o vocábulo foi grafado entre aspas para dar ênfase à expressão utilizada no período, que se tornou obsoleta no sistema multilateral.

No contexto geopolítico bipolar da Guerra Fria, foi-se consolidando uma articulação de países do hemisfério Sul, em contraposição às potências do Norte, bem como a noção de que existia um Sul Global, composto por Estados que compartilhavam características similares e a aspiração de alcançar prosperidade e desenvolvimento. É importante assinalar que, embora não haja definição oficial da expressão "Sul Global", pode-se dizer que há entendimento amplo de que se refere

ao conjunto de países em desenvolvimento e economias emergentes. A abrangência do termo também não se circunscreve necessariamente aos países situados no hemisfério Sul, tendo em conta que nem todos se localizam, integralmente, na metade austral do planeta. De todo modo, a concertação do Sul Global ressignifica a noção e o formato da colaboração entre Estados, sendo alicerçada na defesa e promoção de interesses estratégicos e, ao mesmo tempo, no tratamento igualitário, horizontal e em via de mão dupla. Surgia, assim, um novo tipo de parceria que, ao conjugar estratégia e solidariedade, modificaria a própria dinâmica da política internacional: a cooperação Sul-Sul (CSS).

Origens e conceito da cooperação sul-sul

> "O término da Segunda Guerra Mundial pode ser considerado momento de inflexão para o surgimento da cooperação Sul-Sul e Triangular, que atendeu à necessidade de significativa parcela de países que buscavam estabelecer uma ordem internacional mais equânime e representativa dos interesses dos países em desenvolvimento."

Origens (décadas de 1940 a 1970)

O término da Segunda Guerra Mundial pode ser considerado momento de inflexão para o surgimento da cooperação Sul-Sul e Triangular, que atendeu à necessidade de significativa parcela de países que buscavam estabelecer uma ordem internacional mais equânime e representativa dos interesses dos países em desenvolvimento.

No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a ser um dos principais incentivadores e promotores da prestação de assistência técnica e da execução de projetos de desenvolvimento entre Estados membros. À época, vários países desenvolvidos perceberam que não seria factível liderar a reconstrução global sem dispor de recursos naturais e mão de obra suficiente. É importante recordar que, em dezembro de 1947, o presidente dos EUA Harry Truman envia ao Congresso norte-americano mensagem sobre o projeto do Economic Recovery Act, alicerçado nas ideias advogadas pelo então secretário de Estado dos EUA, George Marshall. Após aprovação legislativa, em abril de 1948, o presidente dos EUA Truman assina o Ato que ficaria conhecido como Plano Marshall, com o objetivo estratégico de fornecer assistência financeira, restaurar a infraestrutura e recuperar as economias dos principais países envolvidos na Segunda Guerra, em especial os da Europa.

Nesse contexto, em agosto de 1949, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), por meio da Resolução 222 (IX), instituiu o Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas (Expanded Programme of Technical Assistance for Economic Development of Under-Developed Countries), que serviria de base para uma profusão de acordos entre Estados membros com agências especializadas da ONU, inclusive o primeiro instrumento nessa área assinado entre o Brasil e a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

As primeiras iniciativas de parceria internacional que remetem à cooperação entre países em desenvolvimento do Sul Global remontam aos anos 1950, com a intensificação do relacionamento entre recém-independentes Estados do continente asiático. Destaca-se a aproximação entre China e Índia na Conferência de Genebra, de 26 abril a 20 de julho de 1954, com o propósito de resolver questões pendentes da Guerra da Coreia e da Primeira Guerra da Indochina, bem como a articulação entre Ceilão (Sri Lanka), Burma (Myanmar), Índia, Paquistão e Indonésia na Conferência de Colombo (Colombo Powers) e na Conferência de Bogor, respectivamente em abril e dezembro de 1954.

Nesse último encontro, acordou-se a realização da Conferência de Bandung, em abril de 1955, que constituiu o primeiro encontro internacional, em larga escala, entre países da Ásia e da África. Foram estabelecidos dez princípios de conduta que consagraram a noção de que

Estados em desenvolvimento, com características semelhantes e interesses em comum, poderiam realizar concertação multilateral específica e em benefício mútuo. Dentre os princípios, destacam-se a autodeterminação política, respeito mútuo pela soberania, não agressão, não interferência nos assuntos internos e tratamento igualitário. Participaram do encontro 29 países africanos e asiáticos, que decidiram atuar juntos nas Nações Unidas como Grupo Afro-Asiático. Ressalte-se que não foram convidados países da Europa e as duas potências da geopolítica bipolar da Guerra Fria (URSS e EUA).

A partir de Bandung, foram realizadas diversas outras conferências em que o tema do desenvolvimento econômico e social do Sul ocupou papel central. Nesse sentido, saliente-se a relevância da Conferência de Belgrado, em 1961, que estabeleceu as bases do Movimento de Países Não Alinhados, que se identificavam por apresentarem similitudes políticas, econômicas e socais, além de compartilharem a aspiração de atuar no cenário internacional de forma autônoma em relação à geopolítica bipolar e aos países da Europa. O Movimento ficou conhecido não só pela recusa de seus participantes a estabelecer alianças com quaisquer potências da época, mas também por reivindicar tratamento igualitário entre Estados.

Sob a perspectiva brasileira, pode-se dizer que a articulação com o Sul Global, com países de fora do continente das Américas, teve início na década de 1960. Com base na Política Externa Independente (PEI), alicerçada nos princípios de universalismo e autonomia, o Brasil passa a buscar caminho próprio de atuação no cenário internacional e a diversificar suas relações exteriores em direção aos países em desenvolvimento. O Estado brasileiro tencionava elevar o perfil de sua participação no sistema multilateral e, ao mesmo tempo, reduzir a dependência de um relacionamento externo concentrado em poucos países, em geral sob a influência dos EUA. Assim, passa a corroborar posicionamentos dos países que estavam questionando a estrutura de poder e a ordem mundial vigente. O esforço para universalizar sua política externa, ampliando sua presença internacional e diminuindo a assimetria no relacionamento com EUA e Europa, levou naturalmente o Brasil a uma maior aproximação com os países do Sul.

Os interesses e aspirações comuns entre o Brasil e os países da África e da Ásia também passam a se traduzir em ações concretas. Para ilustrar, na década de 1960, posições brasileiras nas Nações Unidas em defesa da autodeterminação dos povos e contra o colonialismo reforçaram o pleito de independência de países africanos, incluídos os de língua portuguesa. Também foram abertas dez repartições do Itamaraty no continente africano: cinco embaixadas (Costa do Marfim, Gana, Etiópia, Nigéria e Senegal) e cinco consulados (Angola, Congo, Moçambique, Quênia e Rodésia do Sul, atual Zimbábue). Como resultado do fortalecimento da relação Brasil-África, em 1962 foram abertas as primeiras embaixadas da África em Brasília: Gana e Senegal – assinale-se que também foram as primeiras daquele continente instaladas na América Latina.

No flanco da Ásia, a aproximação do Brasil ocorreu, de início, com China e Indonésia. Em relação à China, o estreitamento do relacionamento foi impulsionado com a visita do então vice-presidente João Goulart a Pequim, em agosto de 1961, quando liderou missão comercial e manteve encontros com o vice-presidente Tung Bi-Wu e o próprio Mao Tsé-Tung. Em 1962, foi concluído acordo de comércio sino-brasileiro e, em 1963, aberto escritório comercial chinês no Brasil. No caso da Indonésia, foi simbólico que o primeiro mandatário estrangeiro a visitar Brasília tenha sido o presidente Achmad Sukarno, em maio de 1963. Na ocasião, entre outros pontos, acordou-se compromisso com a promoção do comércio bilateral e a coordenação de políticas econômicas com objetivos em comum.

No período da PEI, o relacionamento brasileiro com parceiros da América Latina manteve-se condicionado à premissa estratégica de integração regional. Não obstante, foram assimilados princípios consagrados na Conferência de Bandung. Para ilustrar, em abril de 1961, foi emblemática a assinatura entre Brasil e Argentina das três declarações de Uruguaiana, pelas quais reconheceram a necessidade da adoção de políticas externas atentas à circunstância da América do Sul e defenderam a implementação de programas de assistência para o desenvolvimento na América Latina. Em vários outros encontros com líderes regionais, o Brasil passou a reforçar o alinhamento a princípios e valores advogados pelo Movimento dos Não Alinhados e por outros países do hemisfério Sul, como os de não intervenção, autodeterminação dos povos, anticolonialismo, promoção do desarmamento e defesa da paz. Entretanto, o pragmatismo também recomendava não criar arestas no relacionamento com os EUA e aliados do sistema interamericano.

Nos anos seguintes, o Brasil consolidou posição de apoio ao processo de fortalecimento dos países em desenvolvimento – e, por consequências, dos pleitos do Sul Global – em numerosas iniciativas internacionais e em diferentes dimensões de sua atuação no sistema multilateral. Cumpre destacar a assinatura do Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a AIEA, em 29 de dezembro de 1964, que serviria de fundamento para uma série de futuros instrumentos firmados pelo país, inclusive com a OIT.

Igualmente, é relevante mencionar que o Brasil participou ativamente dos trabalhos da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Genebra, de 23 de março a 16 de junho de 1964. Ao final do encontro, grupo de 77 países em desenvolvimento firmou a Joint Declaration of the Seventy-Seven Developing Countries, pela qual assinalaram, dentre outros pontos, que as premissas de uma nova ordem mundial envolviam "a new international division of labor oriented towards the accelerated industrialization of developing countries". A UNCTAD foi a primeira instância multilateral em que se afirmou que os temas desenvolvimento e comércio deveriam ser tratados em conjunto. Em 1974, a Assembleia Geral das Nações Unidas criaria, por meio da Resolução 3251 (XXIX), a Unidade Especial para a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), no contexto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – esse órgão seria renomeado para Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul, em 2003, e seria elevado ao *status* de Escritório das Nações para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC), em 2012. Pode-se inferir que a CTPD surgiu e se consolidou em contraposição à então preponderante cooperação Norte-Sul, na qual as partes eram designadas como doador e beneficiário, em vez de parceiros. Uma das primeiras atribuições da Unidade Especial do PNUD foi coordenar a preparação de um grande evento sobre CTPD.

Assim, em 1978, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre CTPD, em Buenos Aires. As conclusões do encontro são adotadas em formato de plano de ação, com 9 objetivos e 38 recomendações, trazendo novas perspectivas para a promoção e implementação da cooperação técnica ao estipular que fosse dada especial atenção aos países menos desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. O Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) inseriu novo elemento no modelo de cooperação que estava sendo forjado nos muitos fóruns multilaterais: a horizontalidade de tratamento entre Estados. A expressão "cooperação horizontal" passou a constar de vários documentos internacionais, preconizando relação nivelada e simétrica entre países em desenvolvimento. Nesse sentido, pode-se afirmar que o PABA também contribuiu de maneira significativa para a consolidação da cooperação Sul-Sul.

Com base nas premissas estabelecidas pela articulação do Sul Global nas décadas de 1950 a 1970, muitos outros encontros relacionados à cooperação Sul-Sul seriam realizados nas décadas seguintes, com repercussões em numerosas outras áreas.

Conceito sob a perspectiva da OIT

Pode-se dizer que as premissas da cooperação Sul-Sul, nos moldes em que é compreendida atualmente, estão sintetizadas nos 22 parágrafos da Declaração de Nairobi, adotada durante a primeira "High-level UN Conference on South-South Cooperation", em dezembro de 2009. O documento reveste-se de especial simbolismo por ter reconhecido as diferentes histórias e particularidades dos países em desenvolvimento, considerando a cooperação Sul-Sul uma "manifestação de solidariedade entre os povos" e um meio de promoção do bem-estar nacional e da autossuficiência coletiva. Igualmente, dentre outros pontos relevantes, a declaração atestou que a cooperação Sul-Sul é complementar, e não substituta, à cooperação Norte-Sul, e que deveria continuar a ser guiada pelos princípios do respeito à soberania nacional, igualdade, não condicionalidade, não interferência nos assuntos internos e mútuo benefício.

A partir da Conferência de Nairobi, o tema adquiriu especial relevância no âmbito da OIT e foi discutido em diversas ocasiões. Em março de 2012, o Conselho de Administração da organização, instância executiva superior, aprovou relatório intitulado "South–South and triangular cooperation: the way forward", tornando a OIT a primeira agência das Nações Unidas a ter uma

estratégia específica para a cooperação Sul-Sul. O documento aponta como essa modalidade de cooperação pode contribuir para a consecução dos objetivos da organização. Assinala que a OIT deveria aproveitar a vantagem do tripartismo (interlocução em igualdade de voz entre governos, trabalhadores e empregadores) para desenvolver capacidades e compartilhar conhecimentos, experiências e melhores práticas, bem como mobilizar recursos para o desenvolvimento econômico-social dos parceiros.

Em novembro de 2012, o Conselho de Administração revisou os indicadores da cooperação Sul-Sul e triangular. Como desdobramento, em novembro de 2015, o Conselho adotou a "Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento da OIT", com a finalidade de definir ações, objetivos e metas em matéria de trabalho decente, estabelecendo a continuação da estratégia de cooperação de 2012. O documento assevera que a cooperação Sul-Sul constitui "dimensão complementar e fundamental" da estratégia para o desenvolvimento e declara que a OIT continuaria a promover intercâmbios horizontais em benefício de países menos desenvolvidos, Estados frágeis e agrupamentos regionais e inter-regionais.

Em março de 2018, o Conselho adotou relatório intitulado *La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular de la OIT y el trabajo decente: novedades recientes y futuras medidas*, traçando panorama sobre a cooperação no âmbito das Nações Unidas e atestando o papel da colaboração Sul-Sul como ferramenta essencial para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Destacam-se algumas conclusões principais do documento: (i) a importância de envolver governos, parceiros sociais, organismos da ONU e atores não estatais na preparação de políticas e estratégias da OIT, bem como na iniciativa sobre o futuro do trabalho e programas de referência da organização; (ii) a necessidade de lidar com desafios emergentes, como a capacidade de resposta a novas demandas e tendências da cooperação internacional e a promoção do aprendizado entre pares de diferentes regiões; (iii) a premência de reforçar atividades de conscientização entre os membros e parceiros da OIT, capacitando-os para implementar programas de cooperação Sul-Sul e triangular no âmbito da Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento; (iv) a elaboração de programas, redes e desenvolvimento de capacidades regionais e inter-regionais relacionados à cooperação Sul-Sul e triangular; (v) a promoção da cooperação com Estados frágeis; (vi) a ampliação do escopo da cooperação Sul-Sul e a triangulação em temas nos quais se mostrou eficaz, como desenvolvimento econômico local, cooperação entre cidades, economia social e solidária, e parcerias com o setor privado, em suporte a iniciativas impulsionadas no mundo do trabalho pelo Sul Global.

Saliente-se, por fim, que o Conselho de Administração realizou, em março de 2023, uma *mid-term review* da Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento. Não por acaso, a OIT é responsável por coordenar o acompanhamento de 9 dos 17 indicadores relacionados ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável de promover "sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all" (ODS 8).

Para fins deste artigo, considera-se que a cooperação Sul-Sul deve ser entendida como "a manifestation of solidarity among the countries and peoples of the South that contributes to their national well-being, national and collective self-reliance, and the attainment of internationally agreed development goals", conforme conclusão adotada na 313ª sessão do Conselho de Administração da OIT, em março de 2012. É caracterizada por envolver países em desenvolvimento que buscam compartilhar conhecimento, expertise e boas práticas – de forma horizontal e em via de mão dupla – para aprimorar áreas de interesse comum.

Perspectiva histórica da parceria Brasil-OIT na cooperação Sul-Sul

Fundada em 1919, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma das agências mais longevas do sistema das Nações Unidas. Suas origens remontam à matriz social da Europa e dos Estados Unidos do século XIX, onde a Revolução Industrial gerou não apenas inédito e acelerado desenvolvimento econômico, mas também graves problemas sociais. No início do século XX, os sindicatos já desempenhavam papel decisivo de contestação do *statu quo*, em particular nos países mais industrializados, reivindicando direitos fundamentais e condições de vida dignas aos trabalhadores.

A destruição causada pela Primeira Guerra Mundial deixou ainda mais expostas as desigualdades sociais, em especial no continente europeu. Era preciso reconstruir os países, criar postos de trabalho, restabelecer fluxos de comércio e recuperar economias, o que necessariamente passaria pela intensificação do diálogo entre trabalhadores, empregadores e governos.

É interessante observar que, ao longo da Primeira Guerra, associações e sindicatos de trabalhadores realizaram diversas reuniões internacionais, nas quais, entre outros temas, foi discutida a necessidade de inclusão das questões sociais e trabalhistas em um futuro acordo que pusesse fim à guerra. Defendia-se não apenas o estabelecimento de regras laborais de caráter universal, mas também a criação de uma Repartição Internacional do Trabalho.

Nesse contexto, durante os últimos meses do desfecho da Primeira Guerra, de janeiro e abril de 1919, foi negociado o texto que se tornaria a Constituição da OIT. A minuta foi redigida em inglês por Harold Butler (Reino Unido) e Edward Phelan (Irlanda), que viriam a ocupar o cargo de diretor-geral da OIT, respectivamente nos mandatos 1932-1938 e 1941-1948. Esse texto preliminar foi discutido por uma Comissão de Legislação Internacional do Trabalho, constituída pelo Tratado de Versalhes, que foi composta por representantes de nove Estados: Bélgica, Cuba, Checoslováquia, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Polônia e Reino Unido, sobre a presidência de Samuel Gompers (EUA), presidente da American Federation of Labor (AFL). O documento adotado pela Comissão foi integrado ao Tratado de Paz Versalhes (Parte XIII – artigos 387 a 427). Com a assinatura do Tratado em 28 de junho de 1919, formalizou-se o término da Primeira Guerra Mundial e, ao mesmo tempo, a criação da Organização Internacional do Trabalho (art. 387).

O término da Segunda Guerra Mundial marcou o início de um novo ciclo para a OIT. Em 1944, durante a 26ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada na Filadélfia (EUA), foi a adotada declaração que amplia e reforça o mandato da Organização, reafirmando quatro princípios fundamentais que deveriam inspirar as políticas dos Estados membros: (i) o trabalho não deve ser entendido como mercadoria; (ii) as liberdades de expressão e de associação são condições indispensáveis ao progresso; (iii) "poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere"; e (iv) a guerra contra a miséria deve ser levada a cabo por cada nação e por meio de esforço internacional contínuo e concertado, no qual os representantes dos trabalhadores e dos empregadores, gozando de *status* igual ao dos governos, se unam na discussão livre e na decisão democrática para a promoção do bem-estar comum. Entre outras declarações importantes, o texto também estabelece que todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, crença ou sexo, têm direito ao progresso material e ao desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança econômica e com oportunidades iguais. A Declaração da Filadélfia, também conhecida como a Carta dos Fins e Objetivos, está anexada à Constituição da OIT e serviu de modelo à Carta das Nações Unidas (1945) e à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Considera-se que o conteúdo da Declaração da Filadélfia é tão relevante e à frente de seu tempo que é possível encontrar no texto princípios que integram a essência da Cooperação Sul-Sul e Triangular, como combate à pobreza e à miséria, tratamento em paridade de condições, desenvolvimento para todos e avanço econômico e social.

A partir de 1948, têm início os programas de assistência técnica da OIT, na esteira do Plano Marshall, lançado pelos EUA em 3 de abril daquele ano. Não por acaso, em junho de 1948, o norte-americano David A. Morse assumiria o cargo de diretor-geral da OIT, posição que ocuparia por 22 anos. As origens da parceria entre Brasil e Organização nessa área remontam a esse período.

Buscavam-se maneiras de reconstruir e resgatar as economias mundiais após as amargas consequências de duas grandes guerras, intercaladas pelo *crash* da Bolsa de Nova York. Nesse contexto de retomada global, distintas agências das Nações Unidas – OIT, FAO, UNESCO, OACI e OMS – passaram a atuar ativamente para a promoção de acordos de assistência técnica com Estados membros.

Nessa conjuntura, em 14 de novembro de 1951, Brasil e OIT firmaram o Accord Basique en Matière d'Assistance Technique, que tinha o propósito expresso de implementar a Resolução 222 (IX) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), de 15 de agosto de 1949, que instituiu o Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas (Expanded Programme of Technical Assistance for Economic Development of Under-Developed Countries).

O acordo Brasil-OIT de 1951 previa que as partes poderiam assinar instrumentos suplementares para estabelecer assistência específica

entre a OIT e instituições governamentais ou semi-estatais, bem como com organizações brasileiras de caráter autônomo, sindical ou privado. Em contrapartida, o Brasil poderia colocar à disposição da OIT serviços de expertise que poderiam ser ofertados a outros países. Do lado brasileiro, o signatário do Acordo foi o chanceler João Neves da Fontoura e, do lado da OIT, foi o senhor Arthur Frederick Rouse, representante do então diretor-geral David A. Morse (1948-1970).

Com fundamento no Acordo Básico, foi possível ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e à OIT firmarem os Acordos Suplementares nº 1 e nº 2, na mesma data de 14 de novembro de 1951, pelos quais a Organização se responsabilizaria por recrutar e fornecer professores, instrutores e técnicos para contribuir para o aperfeiçoamento de funcionários do SENAI em diversas áreas, a saber: trabalho manual em couro, estamparia, ferramentaria, tratamento térmico, mecânica de automóveis, "aparelhos receptores de televisão", circuitos elétricos de motores a explosão, reparação de carrocerias de automóveis, fotolitografia, impressão off-set, design de móveis, moda feminina, métodos de ensino de ciência em escolas industriais, educação industrial e preparação de "auxílios visuais". A OIT também ofereceria ao SENAI programas e "cadernos de trabalho" usados pelas escolas industriais inglesas, norte-americanas e suíças relacionados ao ensino das referidas especialidades. Ademais, segundo o texto, a Organização comprometia-se a fornecer treze bolsas de estudo, de diferentes níveis, para o pessoal do SENAI realizar treinamento no exterior. Em contrapartida, o SENAI ficaria responsável pelos estrangeiros no Brasil no que diz respeito a alojamento, transporte, serviço de saúde, seguro contra acidentes, entre outros aspectos. Como parte da contribuição do Brasil ao Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas, o SENAI também forneceria bolsas de estudo na Escola Técnica Federal de Indústria Química e Têxtil e em escolas da entidade, além de cem cursos por correspondência para instrutores sobre ensino industrial. Os métodos de seleção e demais detalhes referentes às bolsas de estudo seriam objeto de entendimentos diretos entre o SENAI e o então existente Escritório Latino-Americano de Mão de Obra da OIT.

Em 15 de janeiro de 1953, seria firmado o segundo Acordo Básico entre Brasil e OIT, no qual se estabeleceu que a assistência técnica entre as partes observaria não só os princípios estabelecidos no Programa Ampliado das Nações Unidas, mas também em resoluções e decisões das assembleias, conferências e outros órgãos da OIT. O acordo de 1953, que substituiu o anterior, ampliou o escopo da assistência técnica, passando a incluir a realização de seminários, execução de "projetos experimentais" e publicação de relatórios que pudessem beneficiar outros países, desde que de comum acordo.

Nos anos que se seguiram, o relacionamento entre Brasil e OIT foi evoluindo ao acompanhar as aspirações de países em desenvolvimento de ocupar espaço de maior visibilidade no cenário internacional, sob novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Nesse aspecto, considera-se que as Conferências de Bandung (1955), Belgrado (1961) e Buenos Aires (1978) abriram e pavimentaram o caminho que levaria à concepção da cooperação Sul-Sul.

Um marco da parceria entre o Brasil e a OIT foi a assinatura, em 29 de julho de 1987, do Acordo para Cooperação Técnica com outros Países da América Latina e Países da África. Os signatários foram o chanceler Roberto de Abreu Sodré (1986-1990) e o diretor-geral da OIT, o francês Francis Blanchard (1974-1989). Composto por dez artigos, o instrumento tem por objeto "estabelecer o Programa de Parceria para a Cooperação Sul-Sul [...], por meio de um mecanismo triangular, com o fim de prestar cooperação técnica a Estados membros da OIT interessados na implementação da Agenda de Trabalho Decente". Prevê que a colaboração poderá ocorrer no território dos países interessados, no território brasileiro ou nas instalações da OIT em outros países, conforme características e peculiaridades dos programas e projetos demandados.

Segundo o texto, as atividades de cooperação podem consubstanciar em: (i) envio de peritos brasileiros para atuar na execução de programas e projetos aprovados pelas partes contratantes e por governo(s) parceiro(s); (ii) indicação de peritos brasileiros para integrar missões técnicas; (iii) preparação, participação e execução conjunta de seminários, simpósios e outros eventos de caráter nacional, sub-regional ou regional; e (iv) promoção e execução conjuntas de cursos de formação e especialização para diretores, administradores, técnicos ou funcionários de entidades responsáveis por formação profissional, segurança no trabalho, política de emprego, normas trabalhistas, movimentos migratórios e outros setores do trabalhismo e assuntos sociais. Acordou-se, igualmente, que a implementação

dos referidos programas e projetos seria estabelecida por meio de Ajustes Complementares, que deveriam descrever objetivos, atividades, quantidade de peritos, duração e compromissos assumidos por cada parte, inclusive os financeiros. É relevante observar que as partes contratantes podem divulgar a terceiras partes as experiências e resultados dos programas realizados, salvo nos casos em que houver reservas no Ajuste Complementar.

Não por coincidência, em setembro de 1987 foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), então integrante da estrutura da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), embora com autonomia financeira (art. 2º do Decreto nº 94.973, de 25 de setembro de 1987) – observe-se que, há vários anos, a Agência passou à estrutura da Secretaria-Geral das Relações Exteriores, onde permanece até hoje. Para referência, do lado da OIT, o órgão responsável pela cooperação Sul-Sul é a Unidade de Parcerias Emergentes e Especiais (ESPU), do Departamento de Parcerias e Apoio em Campo da OIT (PARDEV), em estreita coordenação com o Escritório da OIT em Brasília, que juntos têm desempenhado um trabalho valoroso ao longo de mais de dez anos.

Compete à ABC planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, no âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação humanitária e técnica para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, do país para o exterior e do exterior para o país, sob os formatos bilateral, trilateral ou multilateral (art. 16 do Decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023). É importante mencionar que a Constituição brasileira estabelece que a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade é um dos princípios que regem as relações internacionais do país (art. 4º, inciso IX, da Constituição). Nesse sentido, o mandato da ABC também tem amparo constitucional.

A ABC exerce a função crucial de facilitar a aproximação e conectar parceiros em potencial, em articulação bilateral ou trilateral, que deverão interagir e atuar na implementação de projetos específicos de cooperação técnica. Por meio da ABC, o Brasil tem efetuado quatro modalidades de cooperação: bilateral; dentro de blocos regionais (por exemplo, Mercosul ou CPLP); trilateral com países desenvolvidos; e trilateral com organizações internacionais. Nesse aspecto, a parceria entre Brasil e OIT está compreendida na modalidade de cooperação trilateral (observe-se que, no âmbito da OIT, também chamada de "triangular").

Na década de 1990, essa parceria avançou em ritmo mais lento, provavelmente devido à necessidade de preparação e adaptação das estruturas de ambas as partes. Em contrapartida, no início do século XXI, uma série de eventos e encontros concorreram para o gradual amadurecimento da relação. Em junho de 2003, foi assinado Memorando de Entendimento com vistas ao estabelecimento de programa de cooperação técnica para a promoção de uma Agenda de Trabalho Decente. Em maio de 2006, foi realizada a XVI Reunião Regional Americana da OIT, em Brasília, na qual foram discutidos vários temas de interesse da região no contexto de promoção da agenda hemisférica de trabalho decente. Em dezembro de 2007, Brasil e OIT firmaram Memorando de Entendimento para o estabelecimento de iniciativa de cooperação Sul-Sul no combate ao trabalho infantil. Em março de 2008, acordaram o Protocolo de Intenções para a cooperação técnica na criação e no intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências na área de previdência social. Todos esses eventos contribuíram para o estreitamento de laços entre Brasil e OIT, culminando em momento de inflexão na história da parceria em 2009.

Em 22 março de 2009, foi assinado Ajuste Complementar ao Acordo de 1987 para a implementação do "Programa de Parceria OIT-Brasil para a promoção da cooperação Sul-Sul". Os signatários foram o chanceler Celso Amorim e o diretor-geral da Organização, o chileno Juan Somavia (1999-2012). Segundo o instrumento, o Programa tem por referência a Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa, de 2008, com o fim de estabelecer cooperação com Estados membros da OIT interessados na implementação da Agenda de Trabalho Decente, promovendo seus quatro objetivos estratégicos, incluindo temas transversais. Recorde-se que a Agenda de Trabalho Decente foi forjada a partir de discurso de Somavia, em 1º de junho de 1999, durante a 87ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Os quatro objetivos estratégicos da Agenda são: (i) promover e implementar normas e princípios e direitos fundamentais do trabalho; (ii) criação de empregos; (iii) melhorar a proteção social para todos; e (iv) fortalecer o tripartismo e o diálogo social.

O Ajuste Complementar estabelece, pela primeira vez, uma forma de colaboração estru-

turada para a promoção da cooperação Sul-Sul entre o governo brasileiro e uma organização internacional, que deveria se pautar pelos princípios de "equidade entre as partes, apoio mútuo, apropriação local e solidariedade entre as Nações" (art. 1º, inciso 4º). O governo brasileiro ficou encarregado, dentre outros pontos, de identificar e analisar, em conjunto com a OIT, áreas nas quais o país está disposto a prestar cooperação técnica, com especial atenção a boas práticas efetivas e replicáveis; elaborar pelo menos quatro projetos de cooperação técnica a serem aprovados pela ABC, pelos países envolvidos e pela OIT; identificar, em conjunto com a OIT, instituições brasileiras especializadas para a implementação dos projetos e atividades; acompanhar e avaliar os resultados dos projetos, em coordenação com a OIT e os países interessados; e custear a implementação dos projetos de cooperação técnica, no limite negociado com a OIT e com os países interessados, sujeito à disponibilidade de recursos de acordo com as provisões orçamentárias. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi expressamente designada responsável pela coordenação das atividades do lado brasileiro.

Do lado da OIT, o Escritório da Organização em Brasília ficou encarregado de implementar o Ajuste. Dentre as atribuições da OIT, destacam-se as de informar o governo brasileiro, por meio da ABC, sobre qualquer solicitação de cooperação técnica necessária à implementação da Agenda do Trabalho Decente; facilitar a identificação e mobilização das instituições e entidades relevantes no país interessado, para se engajarem adequadamente na execução do projeto de cooperação técnica; identificar e avaliar as experiências brasileiras bem-sucedidas desenvolvidas pelo governo e por organizações de trabalhadores e de empregadores, bem como por outras organizações sociais para a promoção do trabalho decente; implementar as atividades descritas nos projetos de cooperação técnica; acompanhar e avaliar os resultados do projeto, em coordenação com o governo brasileiro e os países envolvidos; e elaborar lista dos equipamentos permanentes adquiridos pelos projetos até trinta (30) dias após a sua conclusão, de modo que referidos equipamentos sejam disponibilizados de acordo com os regulamentos, normas, diretivas e procedimentos da OIT.

Saliente-se que para cada projeto específico será necessário elaborar Documento de Projeto de Cooperação Técnica (ou Documento de Programa) contendo pormenores como descrição do contexto, justificativa, objetivos, estratégias, resultados esperados, beneficiários, custos técnico-financeiros e cronograma de desembolso. As partes poderão mobilizar recursos de outros países, organizações internacionais, organizações não governamentais e outras fontes para apoio à execução do presente Ajuste Complementar.

Considera-se que um dos destaques do Ajuste Complementar é a previsão de que direitos de propriedade intelectual, incluindo direitos autorais e patentes relacionados a novos produtos desenvolvidos no escopo de projetos ou atividades deverão ser compartilhados pelo Brasil e pela OIT. Além disso, conforme disposto no artigo 5º do Ajuste, ambas as partes têm, de forma independente, o direito de publicar, reproduzir, adaptar, traduzir e distribuir todo o trabalho protegido, ou qualquer parte dele decorrente, que tenha sido produzido após a aprovação do Programa de Parceria e durante a vigência do documento. Esse dispositivo demonstra o compromisso do Brasil e da OIT com a promoção da solidariedade na comunidade internacional, tendo se tornado marca registrada da cooperação Sul-Sul desenvolvida pelos dois parceiros.

O Ajuste de 2009 também prevê a realização de uma "reunião de avaliação anual" entre as partes, com a finalidade de analisar produtos e resultados alcançados, bem como de revisar a situação financeira do programa (artigo 7º). Ressalte-se que reuniões de avaliação ocorreram por nove anos seguidos em Genebra, no período de 2009 a 2015, às margens da Conferência Internacional do Trabalho. Nesse período, foram examinados programas e projetos em diversas áreas: combate à pobreza; inclusão produtiva; prevenção e erradicação do trabalho infantil e trabalho forçado; formalização do trabalho; promoção do emprego de jovens; combate à discriminação; promoção da igualdade de gênero; entre outros.

As reuniões de avaliação foram descontinuadas de 2016 a 2022, por circunstâncias alheias à vontade das partes – ressalte-se, entretanto, que atividades e projetos de cooperação nunca foram interrompidos. Apesar de terem natureza eminentemente técnica, considera-se que esses encontros anuais conferem especial visibilidade à cooperação Sul-Sul desenvolvida pela parceria Brasil-OIT. Igualmente, contribuem para elevar a imagem e o perfil do país no sistema multilateral. A título de curiosidade, registre-se que o atual diretor-geral Gilbert Houngbo, então no cargo de diretor-geral Adjunto de Parcerias e Apoio em

Campo, participou da cerimônia de encerramento da 9ª edição da reunião de avaliação, em 2015.

Em momento de renovado ímpeto no relacionamento entre Brasil e OIT, o ano de 2023 trouxe notícias alvissareiras. Após sete anos de interrupção, foi organizada a 10ª reunião de avaliação anual do Programa de Parceria. Pode-se dizer que o encontro, realizado na sede da OIT em Genebra, em 16 de junho de 2023, revestiu-se de significado especial e inaugurou novo ciclo da parceria bilateral. Comentários sobre o evento serão apresentados no contexto dos legados da cooperação Sul-Sul, no capítulo final deste artigo. Durante essa reunião, ambas partes assinaram o programa de cooperação Sul-Sul para a promoção da Justiça Social no Sul Global.

Conclusões – legado de estratégia e solidariedade

A cooperação Sul-Sul está em constante transformação. As mudanças nos cenários geopolíticos e econômicos evidenciaram a necessidade de buscar-se medidas criativas e eficazes para superar os desafios contemporâneos.

A participação do Sul Global no sistema multilateral evoluiu significativamente nas últimas décadas e assumiu protagonismo na busca por soluções de problemas globais que envolvem uma miríade de desafios, como paz e segurança, políticas regionais e mundiais, democracia, estabilidade econômica, saúde (inclusive pessoas com deficiência e saúde mental), proteção ao meio ambiente e à biodiversidade, alterações climáticas, prevenção e resposta a perigos naturais, segurança alimentar e, em especial, direitos sociais e trabalhistas.

No mundo do trabalho, as questões contemporâneas mais prementes estão ligadas à elevação de padrões de justiça social em suas múltiplas dimensões, como promoção do trabalho decente, produtividade sustentável, universalização da proteção social, paridade de gênero, equidade de tratamento e remuneração, assédio e violência no trabalho, abolição do trabalho infantil, combate ao trabalho escravo ou análogo à escravidão, eliminação de todas formas de discriminação, exclusão e estigmatização no ambiente de trabalho, *occupational safety and health*, digitalização e transição justa, empregos verdes, entre outros temas.

Na esfera da OIT, a cooperação Sul-Sul tem desenvolvido projetos com repercussão em praticamente todas as supracitadas áreas, com destaque para a agenda de trabalho decente, geração de emprego, proteção social, abolição do trabalho infantil e do trabalho forçado, saúde e segurança no trabalho (com ênfase em prevenção de acidentes), aprendizagem de qualidade, igualdade de gênero, meio ambiente, mudanças climáticas (reflexos no setor agroalimentar), técnicas de produção agrícola e pecuária, entre outras.

A OIT é uma das organizações multilaterais que melhor tem conseguido cumprir o seu mandato. Em períodos desafiadores, honrou a defesa do universalismo e dos direitos sociais e trabalhistas, como nas duas Guerras Mundiais, no mundo bipolar da Guerra Fria e nos conflitos que ainda assolam o planeta.

Com base nos princípios do diálogo social e do tripartismo, atribuindo igualdade de status e vozes a trabalhadores, empregadores e governos, a Organização encontrou formas dinâmicas de moldar-se a um mundo em crescente mudança, demonstrando sua capacidade de adaptação, renovação e evolução.

O legado da cooperação Sul-Sul para a OIT é o fortalecimento da instituição como fórum de coordenação e agente facilitador e promotor da agenda de trabalho decente, da produtividade sustentável e do desenvolvimento econômico e social de seus Estados membros. Reforça, na prática, as potencialidades do tripartismo e do diálogo social para o enfrentamento de desafios do mundo do trabalho, repercutindo em múltiplas dimensões da vida em sociedade. Essa modalidade de cooperação consolida a relevância e eleva o perfil de atuação da Organização junto a governos, outros organismos internacionais, setor privado, academia e sociedade civil.

Com base na expertise adquirida na cooperação Sul-Sul, a OIT tem colaborado ativamente para o compartilhamento de conhecimentos; treinamento e desenvolvimento de capacidades profissionais e institucionais; criação de redes de discussão e sugestão de políticas públicas; e aproximação entre entidades, parceiros sociais e representantes da academia e da sociedade civil. Ademais, a Organização mantém parcerias formais com diversas instâncias regionais do Sul, como a Comunidade da África Oriental

(EAC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Andina, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Comunidade do Caribe (CARICOM) e o Mercosul.

A participação do Brasil em programas e projetos de cooperação Sul-Sul em parceria com a OIT constitui agenda altamente positiva, contribuindo para melhor projetar a imagem do país e elevar o perfil de sua atuação no sistema multilateral. O trabalho de excelência desempenhado pelo Brasil, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, é amplamente reconhecido no ambiente multilateral.

Em razão das atividades da ABC, o Brasil mantém cooperação regular com parceiros da América Latina, do Caribe e da África. Já atuou também em projetos específicos no Oriente Médio, Ásia e Oceania. Ao longo de mais de quatro décadas, a Agência colaborou com mais de 60 países em desenvolvimento. Além da parceria com a OIT e outros organismos internacionais, a ABC desenvolve projetos bilaterais em amplo espectro de setores, como agricultura, biocombustíveis, comércio exterior, cultura, desenvolvimento urbano, direitos humanos, educação, esporte, justiça, meio ambiente, saúde, tecnologia da informação, transporte aéreo e turismo. O trabalho da ABC não só consubstancia elementos estratégicos da política externa brasileira, mas também materializa o sentimento de solidariedade entre os povos.

A parceria com a OIT mantém aberto leque único de oportunidades para a diversificação e o estreitamento de relações do Brasil com os demais 186 Estados membros da Organização e respectivas organizações de trabalhadores e empregadores. Ao compartilhar melhores práticas nacionais, sem fins lucrativos ou interesses comerciais, transformar estratégia em solidariedade e vice-versa. Na última década, por exemplo, possibilitou o compartilhamento com Timor-Leste de conhecimentos e boas práticas sobre previdência social aplicados pelo Estado brasileiro; acordo entre Haiti, EUA e Brasil para implementação de projeto de cooperação trilateral voltado a erradicar o trabalho infantil no setor da construção civil; e assinatura de instrumento com Centro de Treinamento Internacional da OIT (ITC-ILO), com sede em Turim, Itália, prevendo a conjugação de esforços para desenvolvimento de capacidades em crises humanitárias e desastres naturais. A horizontalidade de tratamento, a via de mão dupla e a ação de forma consensual em todas as etapas do ciclo de negociação e de implementação de projetos são características que se tornaram marcas da atuação brasileira. Ao contribuir para o desenvolvimento de seus parceiros, o país também avança em múltiplas áreas de interesse nacional, com repercussões em vários temas transversais.

A cooperação Sul-Sul sedimentou-se como instrumento de excelência da política externa brasileira, favorecendo o desenvolvimento socioeconômico e o adensamento das relações políticas, econômicas e comerciais. Conforme estimativas da OIT, desde 2005, o Brasil contribuiu com mais de US$ 30 milhões para a implementação de projetos de cooperação técnica Sul-Sul e trilateral em mais de 35 países em desenvolvimento, inclusive no próprio território brasileiro. Os projetos iniciais concentraram-se na erradicação do trabalho infantil e na promoção da proteção social, tendo sido ampliado para áreas como eliminação do trabalho forçado, *green jobs*, políticas setoriais, princípios e direitos fundamentais no trabalho, migração e promoção da igualdade de gênero.

Assinale-se que a visão do diretor-geral Gilbert Houngbo para o mundo do trabalho se coaduna estreitamente com os valores defendidos pelo Brasil no sistema multilateral. A principal plataforma do mandato de Houngbo, que assumiu o cargo em outubro de 2022, é o projeto intitulado Coalizão Global para a Justiça Social, ainda em fase de elaboração. As premissas gerais da iniciativa são a promoção do trabalho decente, combate à pobreza, desigualdades e discriminação, promoção da paridade de gênero e aceleração da consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. A ideia subjacente seria de elevar a visibilidade da justiça social ao patamar de destaque de outros grandes temas da agenda multilateral, como mudanças climáticas, meio ambiente e direitos humanos. Assinale-se que, durante a 111ª Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2023, foi realizado segmento de alto nível sobre o lema "Justiça Social para Todos", com o propósito de discutir e angariar apoio ao lançamento formal da Coligação Global, que contou com a participação do ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho.

Nessa linha, também é relevante mencionar a realização, em junho de 2023, da 10ª Reunião de Avaliação Anual do Programa de Parceria entre Brasil e OIT para a Promoção da Cooperação Sul-Sul, quando foram passadas em revista as atividades do exercício. Conforme mencionado

no capítulo anterior, o encontro revestiu-se de especial simbolismo ao retomar as reuniões anuais interrompidas desde 2016. Na ocasião, também foi lançado novo Documento de Programa de Parceria Brasil-OIT para 2023-2027, tendo fundamento no Ajuste Complementar de 2009 ao Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1987. Em linha com a visão do diretor-geral Gilbert Houngbo e com as discussões que vêm ocorrendo na OIT, o Documento de Programa é intitulado "Justiça Social para o Sul Global". Tem o objetivo de contribuir para a promoção do trabalho decente e da justiça social nos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia e Pacífico, buscando aprimorar capacidades em quatro eixos prioritários: emprego e proteção social; erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado; segurança e saúde no trabalho e inspeção do trabalho; e equidade de gênero, de raça, geracional e promoção da igualdade – esta última área foi incluída pela primeira vez nas atividades da parceria. Segundo dados da ABC, o Programa de Parceria iniciado em 2009 promoveu, até hoje, 21 iniciativas em mais de 40 países, com o aporte de recursos brasileiros de cerca de US$ 27 milhões.

Os princípios e valores defendidos pelos países em desenvolvimento e materializados na cooperação Sul-Sul desdobraram-se em múltiplas vertentes. É possível encontrar corolários desse processo no Direito Internacional e na legislação de diversos países. No caso do Brasil, a Constituição de 1988 estabelece que a formação de uma "sociedade livre, justa e solidária" é um dos objetivos fundamentais do Estado. A carta magna também estipula que as relações internacionais do Brasil são regidas pelos princípios da independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Não por acaso, todos esses preceitos estão inscritos na história de articulação e luta por uma ordem internacional mais equânime, solidária e sensível aos interesses de países em desenvolvimento.

Registre-se que várias concertações internacionais constituem legados eminentes da articulação Sul-Sul. Nos últimos 30 anos, destacam-se a Conferência Rio 92 (1992), a criação do G20 (junho de 1999), a Declaração do Milênio (2000), o Consenso de Monterrey (2002), o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS (junho de 2003), o BRICS (setembro de 2006), a Primeira Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul ou Conferência de Nairobi (2009), Conferência Rio+20 (junho de 2012), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (setembro de 2015); a Segunda Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul ou Conferência de Buenos Aires (PABA+40, março de 2019); entre outros mais.

Ressalte-se que, em março de 2023, o Brasil assumiu a presidência de turno do Fórum IBAS. O mandato brasileiro adquire sentido especial em razão da celebração de vinte anos do agrupamento. Traço marcante do fórum é a articulação política de três países democráticos, multiétnicos e multiculturais. Tem o propósito promover uma ordem internacional mais justa e representativa, com base em três pilares: coordenação política, cooperação trilateral e cooperação com demais países em desenvolvimento.

Mais recentemente, também foi anunciado o processo de ampliação do BRICS. Em agosto de 2023, a presidência da África do Sul, com o aval dos demais fundadores do bloco, estendeu convite a seis países (Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã), para que passem a integrar o agrupamento como membros plenos a partir de 1º de janeiro de 2024. Circulam na imprensa notícias de que, em breve, podem ser divulgados novos integrantes, tendo em conta que haveria outros países que manifestaram interesse em ingressar no bloco.

Em setembro de 2023, na Cúpula de Chefes de Estado do G20 na Índia, o Brasil recebeu simbolicamente a presidência de turno do grupo. É importante observar que, no encontro, enfatizou-se a intenção original de solidariedade e cooperação entre os Estados membros. O mandato brasileiro terá início, formalmente, a partir de 1º de dezembro de 2023 e será encerrado em 30 de novembro do ano seguinte. Estima-se que o país deverá coordenar mais de uma centena de reuniões oficiais. No segmento sobre emprego, o Brasil assumirá a liderança do G20 Employment Working Group (EWG), no âmbito do qual estabelecerá prioridades e proporá iniciativas relacionadas ao mundo do trabalho, inclusive com o apoio da OIT. Por fim, assinale-se que, em 2024, a *troika* do G20 será composta por Índia, Brasil e África do Sul. A estrutura de governança em *troika* prevê que o país no exercício da presidência deve tomar decisões com o apoio de seu predecessor e de seu sucessor no cargo. Espera-se que as

convergências entre as presidências indiana (2023), brasileira (2024) e sul-africana (2025) do G20 possam gerar ainda mais oportunidades de ações conjuntas em benefício dos países em desenvolvimento, especialmente no âmbito da cooperação Sul-Sul.

Referências

AMORIM, Anita; MARTÍNEZ, Iraís; GÓMEZ, Esther. *How-to guide on South-South and triangular cooperation and decent work*. Genebra: OIT, 2014.

AMORIM, Anita et al. *South-South and triangular cooperation academy*: a decent work overview. Genebra: OIT, 2016. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_496952.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº 1, de 31 de janeiro de 1956. Aprova o Acordo Básico relativo à Assistência Técnica entre os Estados Unidos do Brasil e a Organização Internacional do Trabalho, de 1953. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1950-1959/decretolegislativo-1-11-janeiro-1956-349550-norma-pl.html>. Acesso em: 21 ago. 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Início da presidência brasileira do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS. Nota à Imprensa nº 81, 3 mar. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/inicio-da-presidencia-brasileira-do-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>. Acesso em: 13 set. 2023.

BRASIL recebe a Presidência do G20 no encerramento da cúpula de Nova Delhi. *Agência Gov*, 10 set. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202309/brasil-recebe-a-presidencia-do-g20-no-encerramento-da-cupula-de-nova-delhi>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRAZIL and the ILO sign new South-South Partnership programme to promote social justice in the global South. *International Labour Organization*, 20 jun. 2023. Disponível em: <https://www.ilo.org/pardev/south-south/WCMS_885753/lang--en/index.htm>. Acesso em: 12 set. 2023.

CABANA, Silvia López. *Cronologia e História da Cooperação Sul-Sul*. Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, 2014.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos de Política Externa*: os Governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011.

MAUL, Daniel. *La Organización Internacional del Trabajo*: 100 años de políticas sociales a escala mundial. Genebra: OIT, 2019.

MILANI, Carlos R. S. *ABC 30 anos*: história e desafios futuros. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017,

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ECOSOC. Economic development of under-developed countries. ECOSOC Resolution 222 IX(A). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214067>. Acesso em: 21 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *A OIT*: origens, funcionamento e actividade, 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_711836.pdf>. Acesso em: 2 set. 2023.

_____. *Brasil* – Cooperação com a OIT, 2023. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_881632.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

_____. *South-South and triangular cooperation and decent work*: focus on triangular cooperation. Genebra: OIT, 2015. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_421019.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

_____. South–South and triangular cooperation: the way forward. ILO Governing Body at its 313th Session (GB.313/POL/7), 2012. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_172577.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

_____. *Global and Regional good practices in SSTC*: Promoting South-South and Triangular Peer learning, resilience and solidarity in the world of work in times of COVID-19. Genebra: OIT, 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_837398.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2023.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

PRÊMIO MARIA JOSÉ DE CASTRO REBELLO MENDES

A DEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Camila Oliveira Santana[1]

Resumo

Este trabalho tem como objetivo discutir a democratização da política externa brasileira, aqui entendida como movimentos pela abertura da estrutura burocrática à sociedade e criação de iniciativas de participação popular. Tendo como premissas a caracterização da política externa como política pública e o histórico de insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, propõe-se um debate acerca dos limites e implicações da participação popular na política externa e do alcance dessa participação. Para tanto, a partir da revisão bibliográfica e de pesquisa documental, discute-se a relação entre os conceitos de democracia, participação popular e cidadania.

Palavras-chave: democracia participativa; política externa brasileira; participação popular.

1 Mestranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH-USP).

Introdução

A Constituição de 1988, que marca o fim da ditadura militar e institui o Estado democrático de direito no Brasil, apresenta a questão da participação da sociedade na política logo em seu primeiro artigo ao afirmar que "todo o poder emana do povo, que o exerce através de seus representantes ou diretamente [...]" (BRASIL, 1988), indicando que a interação entre poder público e sociedade civil passa a ser central, a partir daquele momento.

Para além do exercício democrático manifesto por meio do voto direto e secreto, o texto Constitucional também estabelece mecanismos de participação da sociedade na burocracia do Estado como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular, mencionados no artigo 14 da carta magna como exercícios da soberania popular, além das iniciativas de controle social.

Apesar da garantia constitucional, alguns temas apresentam mais resistência à abertura de intercâmbio com a sociedade, como no caso da política externa, planejada e executada, principalmente, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Embora diversos autores tenham elaborado importantes análises sobre o processo de democratização da política externa brasileira, (BELÉM LOPES, 2011, 2013; FARIA, 2008, 2012; HIRST & LIMA, 2002; LIMA, 2000, PINHEIRO, 2003), revisitar o tema, principalmente em um momento de constantes ataques às instituições democráticas brasileiras, é um importante exercício para pensar iniciativas que fomentem o acesso dos cidadãos ao MRE.

Nesse sentido, este artigo resgata o conceito de democracia, sob a ótica da participação, elenca iniciativas de abertura da estrutura ministerial à sociedade e de participação popular, além de pontuar alguns desafios para a democratização da política externa brasileira.

A participação na teoria democrática

O conceito de "democracia" é um dos mais complexos e debatidos, além de um dos mais importantes para as análises em Ciência Política. Apesar das muitas definições e pouco consenso entre os teóricos, basicamente, a democracia é compreendida como "governo do povo", e tem como premissa os ideais de legitimidade, soberania, igualdade, representação e liberdade sob os quais está baseado o arcabouço dos direitos modernos.

A ideia de participação já está presente nas abordagens clássicas, sendo interpretadas como "democracia direta", em contraposição à "democracia representativa". Rousseau (1980), considerado por Pateman (1992) como teórico da participação por excelência, entende que a soberania não pode ser representada e que a participação ocorre no âmbito da tomada de decisão, de modo a assegurar a vontade geral. Rousseau também entendia que a participação exerce uma função educativa na sociedade, uma vez que, no modelo ideal do autor, os indivíduos e a sociedade desenvolveriam ações responsáveis, que são consequência do processo participativo (ROUSSEAU, 1980; PATEMAN, 1992).

Assim como, Rousseau, Stuart Mill discute a importância da participação a partir da ideia de aprendizado, com ênfase na centralidade da participação exercida nos governos locais. Nas palavras de Pateman (1992), de acordo com Mill, "de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que ele aprende a se autogovernar".

Contrariamente ao expresso por Rousseau, Robert Dahl (1989; 1997), entende que há perigo na ascensão da participação do que chamava de "homens comuns", pois poderia sinalizar para um alerta à estabilidade do sistema democrático, uma vez que estes, com mais frequência, apresentavam ideais autoritários. Similarmente, Shumpeter (1943) apontava para a necessidade de revisar os teóricos que defendiam a máxima participação popular, a participação estaria restrita ao exercício do voto e às discussões.

Apesar de a participação ser uma ideia intrínseca à democracia, o entendimento do conceito a partir deste prisma é recente nas análises, remontando à década de 1960, momento de questionamento de práticas de exclusão e de intensificação das ações dos movimentos sociais. De acordo com Santos (2003), a ideia de democracia representativa não foi suficiente frente à

efervescência cultural e ao reconhecimento de novas identidades característicos do período, sendo necessárias novas práticas democráticas. Para o autor, a democracia participativa é o princípio regulador da emancipação social, pois possibilita transformar as relações de poder em autoridade compartilhada.

No livro *Participação e teoria democrática*, Carole Pateman (1992), a partir da discussão acerca do conceito de participação e dos pressupostos levantados pelos teóricos da democracia, em analogia às participações nas indústrias, indica que há três situações de participação: a primeira seria a participação total, na qual os grupos têm o mesmo grau de influência na decisão final; a segunda é participação parcial, onde as partes envolvidas se influenciam mutuamente na tomada de decisões, porém a decisão fica com uma das partes; e a terceira é a pseudoparticipação, quando autoridades submetem um assunto à consulta, causando a impressão de serem condescendentes, entretanto, de fato, a decisão já havia sido tomada.

Já C. B. Macpherson (1977, 1991), a partir de críticas à democracia liberal ocidental, que considera individualista e possessiva, propõe um modelo desenvolvimentista, afirmando que, a partir da promoção da participação na democracia, seria possível reduzir as desigualdades:

> Daí o círculo vicioso: não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1997, p. 103).

Apesar de perspectivas diversas, a ideia de democracia participativa implica atuação ampla dos indivíduos na tomada de decisão, no desenho das políticas, na implementação e fiscalização e assim, aprofundamento da democracia, ou, como chamou Santos (2003), democratização da democracia.

Democracia participativa no Brasil

O período que marca o debate teórico acerca da participação na democracia também é o período em que, no Brasil, vigia o regime militar, que impôs uma série de restrições à liberdade e aos direitos políticos dos cidadãos brasileiros. A transição democrática, que se inicia com as Diretas Já, movimento popular que devolveu ao debate público os rumos da política, culmina com a promulgação da nova Constituição em 1998, também chamada de Constituição Cidadã. Para Silva, "os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental" (SILVA, 1995, p. 145).

Nos anos seguintes, foram aprovadas diversas legislações, que regulamentaram as previsões constitucionais e estabeleceram os meios da participação popular.

Na Lei nº 9.784/1999[2], que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a participação cidadã na gestão foi estabelecida através dos mecanismos da consulta pública e da audiência pública, inseridas, dentre outras, como "atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão" nos processos administrativos que "envolvem assuntos de interesse geral".

De acordo com a Participa+Brasil, plataforma digital do Governo Federal "criada com o propósito de promover e qualificar o processo de participação social"[3], entende-se por Audiências Públicas "ambientes de ampla consulta à sociedade com o objetivo de colher subsídios e informações, além de oferecer aos interessados a oportunidade de encaminhar suas solicitações, pleitos, opiniões e sugestões, em especial da população diretamente afetada pelo objeto do debate"[4]. A Consulta Pública, por sua vez, é definida como

2 Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 23 maio 2023.

3 Participa+Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>. Acesso em: 23 maio 2023.

4 Audiências Públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/audiencias-publicas>. Acesso em: 23 maio 2023.

"mecanismo de participação social, de caráter consultivo, realizado com prazo definido e aberto a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições sobre determinado assunto"[5]. Ainda, de acordo com a legislação, a decisão pela abertura de processo de consulta está a cargo do órgão competente para determinada matéria, mediante despacho motivado e se não houver prejuízo para a parte interessada.

A plataforma também apresenta como ferramenta da participação os Órgãos Colegiados, definidos como "corpo consultivo e/ou deliberativo que tem como objetivo reunir pessoas com a competência de emitir pareceres e deliberações sobre políticas públicas e atuar como canais de diálogo e de fiscalização"[6].

Dentre as iniciativas mais tardias, tem-se a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI)[7], em 2011. O Brasil foi o 90º país a adotar normativas deste caráter, após uma década de recomendações dos organismos internacionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (ANGÉLICO, 2012). A normativa estabelece que o acesso seja a regra e o sigilo a exceção, além de apresentar procedimentos e prazos, fortalecendo a transparência e *accountability*, contribuindo para o combate à corrupção, o aumento da credibilidade das instituições públicas e promovendo gestões mais eficazes.

Apesar da ampliação e fortalecimento das iniciativas de participação cidadã e controle social a partir de 1988, algumas esferas governamentais ainda enfrentam desafios para implementar os mecanismos estabelecidos pela Constituição. Dentre elas, tem-se o MRE, que, apesar do característico insulamento, nos últimos anos empreendeu iniciativas de promoção à participação da sociedade na política externa.

O insulamento histórico do MRE e o processo de abertura à sociedade

No Brasil, ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), é delegada a função de condução e implementação da política externa brasileira, estando sob sua competência as relações diplomáticas e consulares, os assuntos de política internacional e de programas, a coordenação de atividades de assessoria internacional aos órgãos da Administração Pública Federal[8].

Uma importante característica do MRE é a profissionalização do corpo diplomático, que ocorre gradativamente, em consequência da própria formação do Estado brasileiro, mas em especial a partir das primeiras décadas do século XX, período classificado por Cheibub (1989) como burocrático-racional. Os motivos que conduzem à burocratização do MRE seriam relativos à própria natureza da política externa, que demandaria continuidade na execução:

> A autonomia e coesão do Itamaraty conferem-lhe, em segundo lugar, a estabilidade necessária para manter uma certa continuidade na política externa brasileira ao longo do tempo. Isso se deve, principalmente, a duas razões: por um lado, a autonomia protege a instituição de mudanças muito bruscas na sociedade. Por outro, a coesão garante um certo grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política (CHEIBUB, 1989, p. 126).

O que se convencionou intitular insulamento burocrático pode ser definido como "fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social" (CAVALCANTE, LOTTA, & OLIVEIRA, 2018). Assim, o insulamento, sob o viés da objetividade e da eficiência, dificulta, ou impede o acesso ao espaço que, por definição, é público:

5 Consultas Públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>. Acesso em: 23 maio 2023.

6 Colegiados. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/colegiados> Acesso em: 23 maio 2023.

7 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 18 maio 2023.

8 Decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11357.htm>. Acesso em: 17 nov. 2023.

> Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p. 34).

Apesar de o insulamento ser uma característica preponderante, a partir da redemocratização e do fim da Guerra Fria e da emergência de uma ordem multipolar, o Itamaraty passa a ser alvo de demandas por abertura, no sentido de ampliação do escopo da arena de negociação de interesses.

A análise de Figueira (2010) evidencia a profissionalização e especialização do corpo diplomático e demais funcionários do MRE como necessária à construção de habilidades essenciais para a condução da política externa, evidenciando que, por essas razões, a estrutura pouco absorve atores externos:

> A inquestionável competência para lidar com assuntos de natureza internacional propiciado em grande medida pela formação coesa, pela solidez institucional e pela rigidez da estrutura hierárquica tornou a instituição menos permeável que as demais, sendo o Ministério que menos comporta cargos comissionados e profissionais externos dentro de seu quadro funcional (FIGUEIRA, 2010, p. 9).

Para além da profissionalização do corpo diplomático, outras razões podem oferecer explicações para o insulamento burocrático do MRE como a preponderância do Executivo na estrutura administrativa, o caráter "imperial" do presidencialismo no Brasil, o isolamento internacional do Brasil, que começou a ser revertido a partir dos anos 1990, o histórico não conflituoso da política externa brasileira e o prestígio e credibilidade do MRE (FARIA, 2008).

O insulamento também pode ser explicado pelo elitismo característico da política externa funcionando com uma estratégia para transpor o espaço que ocupam os partidos e que assim, fazem da política um campo de jogo de interesses (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Apesar de o insulamento ser uma característica preponderante, a partir da redemocratização e do fim da Guerra Fria e da emergência de uma ordem multipolar, o Itamaraty passa a ser alvo de demandas por abertura, no sentido de ampliação do escopo da arena de negociação de interesses. Nesse sentido, Faria (2012, p. 312) afirma que "[...] diversas das análises mais recentes têm argumentado que se estão avolumando no país as pressões no sentido da conformação de um processo de produção da política externa que seja mais poroso, plural ou democrático".

Como principais impulsionadores desse processo, há a obsolescência do modelo de substituição de importações, que leva ao aprofundamento das relações internacionais, a expansão e consolidação das Relações Internacionais enquanto campo do conhecimento, da atuação mais ativa, de *stakeholders* domésticos a arena externa, além das pressões internas do Executivo Federal, no plano político-partidário e aquelas oriundas das segmentações do próprio Itamaraty (FARIA, 2012).

Para Lima (2000), a abertura do processo decisório em política externa está relacionada aos impactos distributivos internos de determinada ação externa, especialmente quando há resultados assimétricos para os diversos setores da sociedade, ao que atribui aos processos de liberalização política e abertura econômica:

> [...] o retomo a ordem democrática, a crise do Estado e do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica vão redundar em uma importância renovada da política doméstica no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política

> externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade da criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *statu quo*, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (LIMA, 2000, p. 295).

Nesse sentido, impulsionado por alterações domésticas e mudanças de ordem sistêmica, coube ao Itamaraty a reformulação do padrão insular, com o estabelecimento de ações que respondessem à demanda democrática.

As ações de abertura empreendidas pelo MRE

Como ações do movimento de abertura do Itamaraty à sociedade, Belém Lopes (2011, 2013) e Faria (2012) apresentam exemplos. Em 1992, formalizou-se o acesso ao arquivo público do Ministério como primeiro movimento de adequação do MRE aos compromissos de transparência expressos na Constituição, o que contribuiu para a elaboração de análises por parte dos pesquisadores. No ano seguinte, 1993, foram promovidos Ciclos de Seminários, ocasião na qual participavam das discussões acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas e que tratavam dos novos rumos da política externa e da necessidade de sua democratização. O momento também é marcado pela formalização de outros canais de interlocução com a sociedade, especialmente a partir de temas econômicos e de promoção comercial como no caso da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA (SENALCA), criada em 1996, e da Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos às negociações Mercosul-União Europeia (SENEUROPA), criada em 2000, com o objetivo de coordenar as posições nacionais para os temas.

Os anos 2000 são marcados pelo protagonismo internacional do Brasil e pela intensificação da chamada "diplomacia presidencial" (DANESE, 1999). Sob a gestão do chanceler Celso Amorim, houve alterações no concurso público para ingresso na carreira diplomática, com ampliação significativa de profissionais no quadro. Fruto da visibilidade internacional do Brasil e da significativa importância da política externa para o período, o chanceler também passou a marcar presença nos variados meios de comunicação, contribuindo para a emergência da opinião pública para os temas de política externa (FIGUEIRA, 2008; BELÉM LOPES, 2013). Ademais, foram criados meios para interlocução com prefeitos, líderes de movimentos sociais, acadêmicos e outros diplomatas da América do Sul.

Já mais recentemente, entre 2008 e 2009, ocorreu uma das atividades desempenhadas pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)[9], com a publicação de títulos, promoção de cursos e eventos, criação de bibliotecas e distribuição de livros. O objetivo era buscar "maior diálogo com a crescente comunidade brasileira de especialistas acadêmicos em relações internacionais e política externa" (FARIA, 2012). Neste período também acontece a criação do canal oficial do MRE no YouTube[10], constituindo-se um veículo de propagação das atividades do Ministério, onde podem ser acessados conteúdos sobre política externa tais como entrevistas e coletivas de ministros de Estado e diplomatas. Atualmente, o canal do MRE no Youtube conta com 41,9 mil inscritos, 1,5 mil vídeos publicados e quase 3,5 milhões de visualizações.

A abertura do processo decisório em política externa na década de 1990 também foi impulsionado pela internacionalização dos temas domésticos ou aproximação das questões domésticas de temas internacionais, como efeito da diluição das fronteiras rígidas que definem o interno e externo característico da globalização (LIMA, 2000). Conforme pontuam Milani e Pinheiro (2013, p. 11):

> Afinal, se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos

9 A FUNAG foi criada em 1971 e atualmente abarca o Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) e Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD).

10 Canal Oficial do Ministério das Relações Exteriores no Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/user/MREBRASIL>. Acesso em: 25 maio 2023.

> por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático.

A chegada da disputa política na arena de política externa, a chamada politização da política externa, contribuiu para que ocorram pressões, por parte da sociedade, para reformulações no processo de aproximação entre a política externa e doméstica, que passariam a formar um *continuum*:

> Ainda no que diz respeito aos fatores que têm redundado em pressões para a alteração ou flexibilização/oxigenação do processo de produção da PEB, é importante destacarmos o fato de política externa e política doméstica serem hoje, no Brasil, muito mais imbricadas, em função também da mudança nos padrões de impacto doméstico da PEB, que tem gerado custos e benefícios diferentes aos diversos segmentos sociais (FARIA, 2008, p. 85).

A própria agenda internacional, com o fim da Guerra Fria, passou a priorizar temas como cooperação em saúde e educação, direitos humanos, meio ambiente e mudanças climáticas, o que demandou maior contato da burocracia do MRE com outras esferas da Administração Federal, em busca de coordenação das posições brasileiras. No período em questão, foram criadas Secretarias e Assessorias de Relações Internacionais nos Ministérios, onde atuam diplomatas (FIGUEIRA, 2009).

A aproximação entre política doméstica e política externa também provoca a descentralização. As discussões e decisões que antes estavam restritas ao âmbito federal passam a ser tratadas pelos entes subnacionais, estados e municípios, o que se convencionou chamar de "paradiplomacia", que em essência não é conflituosa com o governo central, mas cooperativa (JUNQUEIRA, 2017).

Sendo assim, para a reformulação da PEB, a partir da década de 1990, o MRE passou a dialogar com os outros órgãos do governo federal, com os outros entes da federação e com a sociedade, ainda que de maneiras distintas:

> [...] o Itamaraty busca coordenar as atividades dos demais atores e agências do governo federal em matéria de política externa, uma vez que todos compartilham a mesma fonte de autoridade, e cooperar com os governos subnacionais, que têm certa autonomia como entes federados, e com os agentes societários, que gozam de autonomia formal (FARIA, 2012, p. 321).

Na questão ambiental estão as principais iniciativas de aproximação do MRE com outras instâncias da burocracia governamental e, mais recentemente, com a sociedade civil. A razão para a relevância da temática para a política externa seria o próprio momento do surgimento da problemática, que ganhou força no contexto nacional a partir dos debates multilaterais (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 251-252).

Para a Rio-92[11], Conferência considerada um marco do regime internacional com a adoção da Agenda 21, a Declaração sobre Florestas e a assinatura da Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima (LAGO, 2013), que teve o Brasil como sede, onde reuniram-se mais de uma centena de chefes de Estado, foi criada a Comissão Interministerial de Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA)[12], chefiada pela então também recém-criada Divisão do Meio Ambiente (DEMA) do MRE. Nas palavras de Lago (2006), a CIMA:

> [...] constituiu experiência nova para o Itamaraty na área ambiental em termos de elaboração de instruções para a Delegação brasileira: reunia funcionários de diversos órgãos governamentais e, como observadores, representantes de entidades de classe e um representante de ONGs (LAGO, 2006, p. 161)

A experiência se repetiu 20 anos após, com a Rio+20[13]. Entretanto, a diferença da nova Comissão[14] se dava pela presidência, desta vez exercida

11 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou UNCED na sigla em inglês. Ocorreu no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992.

12 Decreto nº 99.221, de 25 de abril de 1990.

13 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou CNUDS na sigla em inglês.

14 Decreto nº 7.495, de 7 de junho de 2011.

também pelo Ministério do Meio Ambiente, e pela participação mais ampla de membros da sociedade civil. Também no âmbito da Rio+20, o Itamaraty promoveu os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, apoiado pelas Nações Unidas. O evento consistia em debates presenciais com representantes da sociedade civil, com temas indicados e votados através de consulta virtual, que contou com mais de 63 mil contribuições (FARIA, 2017).

Dois anos após a Rio+20, o MRE promoveu, pela primeira vez, consultas à sociedade, denominadas Consulta Clima, tendo como tema a Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC, na sigla em inglês) do Brasil ao então novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), o Acordo de Paris. Cabe ressaltar que é a própria redação do Acordo que, a partir da inovação institucional do modelo *bottom-up*, mobiliza as estruturas domésticas, governamentais e não governamentais em torno do que é possível atingir em termos de redução de emissões.

De acordo com o documento, síntese do processo de consulta intitulado "Fundamentos para a elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) do Brasil no contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC"[15], o objetivo das consultas era subsidiar o processo de preparação da iNDC a ser apresentada na COP, ampliar a transparência do processo e dar a oportunidade da participação aos setores e segmentos interessados. Embora o governo brasileiro indique que os resultados da consulta pública são subsídios à proposta brasileira, os processos de tomada de decisão em mudanças climáticas envolvem diversos atores, bem como de conhecimentos técnicos, sendo os resultados dessa consulta pública apenas parte do processo de elaboração da iNDC brasileira.

Ainda segundo o documento, o MRE coordenou o processo de maneira similar ao que ocorria anteriormente para a Política Nacional de Mudanças Climáticas, entretanto, dessa vez, com participação mais expressiva. A consulta foi realizada em duas fases, sendo a primeira realizada através de questionário online, podendo os interessados enviar propostas adicionais através de e-mail, e a segunda fase, na qual se debateu as contribuições recebidas em reuniões presenciais, no Palácio do Itamaraty. No total, foram recebidas 200 respostas ao questionário, tanto de indivíduos como representantes de instituições organizadas, tendo sido essas divididas entre contribuições da academia, do setor empresarial, do setor público e do terceiro setor. Cabe salientar que as NDCs são apresentadas a cada cinco anos e que, em 2020, quando foi apresentada a última meta brasileira de redução de emissões de gases efeito estufa, não houve processo de consultas à sociedade.

Também em 2014, o MRE realizou os Diálogos sobre Política Externa, uma série de encontros que envolviam "além de entidades públicas, representantes da academia, da imprensa, dos movimentos sociais, de organizações não governamentais, dos sindicatos e do empresariado" e que tinham como um dos objetivos subsidiar a elaboração de um Livro Branco de Política Externa, que não chegou a ser publicado (BRASIL, 2014).

Contemporânea às iniciativas citadas de acesso à burocracia, mas que delas difere por ter partido da estrutura da Administração Federal como um todo, com impacto no MRE foi a publicação da Lei de Acesso à Informação.

Uma vez que o acesso à informação passa pela discussão sobre segurança do Estado, tendo sido esta uma das preocupações presentes nos debates, o MRE, em conjunto com outros ministérios como o da Defesa e da Justiça, participou da redação da minuta do Projeto de Lei, cuja redação final esteve sob a responsabilidade da Casa Civil (PAES, 2011). O Painel de Acesso à Informação[16], ferramenta da Controladoria Geral da União (CGU) que disponibiliza informações sobre os requerimentos, detalha que até maio de 2023 foram 10.175 pedidos recebidos pelo MRE, que ocupa 29ª posição dentre os 319 órgãos que responderam aos requerimentos de acesso à informação. Desses pedidos, 58,32% tiveram acesso cedido, 7,95% acesso parcialmente cedido, enquanto 18,08% tiveram acesso negado[17]. Assim como o acesso aos arquivos, que ocorreu em 1992, a

15 BRASIL. Fundamentos para a elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) do Brasil no contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC. 2014. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/Bases_elaboracao_iNDC.pdf> Acesso em: 19 dez. 2021.

16 BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Painel de Acesso à Informação. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>. Acesso em: 24 maio 2023.

17 Segundo a LAI, podem ser negados pedidos de acesso à informação que solicitem informações pessoais e sigilosas.

regulamentação do acesso à informação contribui para as pesquisas sobre política externa, além de facilitar a fiscalização, por parte dos cidadãos.

No que diz respeito às estruturas colegiadas da Administração Federal, o MRE participa de uma série de iniciativas, de temáticas diversas. Entretanto, atualmente, não preside ou coordena nenhuma delas[18]. Sobre as estruturas deliberativas colegiadas internas ao MRE, as normativas que versam a organização administrativa nos anos de 2016, 2019 e 2022 preveem o "Conselho de Política Externa", que tinha dentre os objetivos assegurar a unidade da MRE e aconselhar as autoridades políticas envolvidas pela formulação e execução da política externa. O Conselho, entretanto, foi extinto em 2023[19].

Dentre as ações mais recentes para fomentar a transparência e o controle social e, assim, a participação cidadã nas atividades do MRE, tem-se a implementação do Plano de Dados Abertos (PDA) do MRE, a partir da criação da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal[20]. Desde a criação, foram dois Planos publicados, para os biênios 2016-2017[21] e 2021-2023[22]. O último documento informa que o escopo do PDA foi ampliado, a partir do decreto que institui a estratégia de Governo Digital,[23] "com o objetivo de aumentar a pontuação do Brasil nos critérios de quantidade (disponibilidade) e qualidade (acessibilidade) das bases de dados do índice organizado pela OCDE, até 2022". Cabe aqui ressaltar que, para o último PDA, o MRE elaborou sua primeira consulta pública. A Consulta Clima, realizada em 2014, não foi classificada como "consulta pública" pelo MRE, nos termos da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Em 2022, o MRE realizou sua segunda consulta pública, tendo como tema a formulação do Marco de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2023-2027). A consulta foi organizada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que formulou questionário sobre cinco eixos temáticos, a saber: 1) transformação econômica; 2) inclusão social; 3) meio ambiente e mudança do clima; 4) governança e capacidade institucional e 5) Prevenção de conflitos e a relação entre ações humanitárias, ações de desenvolvimento e esforços de consolidação da paz. O questionário da consulta continha 16 perguntas, contou com 305 participações e, ao final, trazia perguntas sobre o perfil dos participantes[24].

De maneira geral, nos últimos anos, o MRE buscou rompimento com insulamento burocrático que o caracterizou até a década de 1990, promovendo iniciativas de abertura da estrutura e participação da sociedade, considerando formulação e avaliação da política externa:

> [...] se outrora as fontes de legitimidade da autoridade institucional do Itamaraty que por sua vez impactavam na sua capacidade de definição dos rumos da política externa se encontravam no patrimonialismo, no carisma e na racionalidade burocrática, hoje sua autoridade tem como nova fonte de legitimidade o pressuposto do exercício da democracia (MILANI & PINHEIRO, 2013, p. 27).

Faria (2017), ao comentar sobre a ausência de linearidade deste processo, enfatiza a mudança

18 Relação de colegiados interministeriais que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) preside, coordena ou de que participa. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/relao-de-colegiados-interministeriais-mre.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

19 Decreto nº 11.357, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11357.htm#art4> Acesso em: 23 maio 2023.

20 Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

21 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Plano de Dados Abertos 2016-2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/pda.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

22 BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Plano de Dados Abertos 2021-2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/plano-de-dados-abertos/PDA202123.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

23 Decreto Nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

24 Marco de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/marco-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-sustentavel1>. Acesso em: 25 maio 2023.

de percepção no interior do Itamaraty sobre as vantagens da abertura da estrutura.

> Com os avanços e recuos próprios de processos institucionais, é possível afirmar que o Itamaraty tem progredido rumo a uma maior permeabilidade ao conjunto da sociedade. Vai-se consolidando, no ministério, a noção de que os formuladores da política externa ganham mais do que perdem ao dialogar com diferentes setores da sociedade. Não se trata de delegar a responsabilidade da decisão a ser tomada a quem quer que seja. Essa responsabilidade, em última instância, é do Poder Executivo democraticamente eleito, que tem o dever supremo de fazer observar direitos e garantias fundamentais inscritos na Lei Maior do país. Trata-se, antes, de exercer essa responsabilidade de forma mais inclusiva e, portanto, mais consistente. Em outras palavras, trata-se de exercer a indelegável responsabilidade decisória de modo mais sólido e legítimo (FARIA, 2017, p. 137).

Cabe salientar, que, apesar das iniciativas empreendidas para abertura da estrutura ministerial, a participação popular constitui um movimento mais amplo, uma vez que "compreende as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas" (VALLA, 1998, p. 9). A despeito do grande avanço nos anos 1990 e 2000, no período que compreende a última década, poucas iniciativas significativas foram adotadas, em sentido de aprofundar a participação da sociedade no MRE, o que colabora com o engessamento do processo decisório em política externa, principalmente quando comparado a outros Ministérios, que dispõem de canais institucionalizados de contato com os cidadãos mais frequentes.

Conclusão

Este trabalho apresentou uma discussão sobre teoria democrática e participação popular no Brasil, no âmbito do MRE, debatendo as ações de abertura da burocracia, para a interlocução com outras esferas do poder público, a fim de criar canais de debate com a sociedade civil e, assim, aproximar a formulação da política externa da participação cidadã.

Apesar das ações aqui elencadas para aproximação entre o MRE e a sociedade, por meio das iniciativas de abertura da estrutura ministerial e de incentivo à participação popular, um importante elemento a ser levantado é o alcance efetivo.

A primeira barreira diz respeito ao acesso à internet, necessário para participação como nos preenchimentos dos formulários de consultas, de requerimentos de acesso à informação ou para acompanhamento das transmissões via canal do YouTube do MRE. Apesar do aumento expressivo no número de domicílios com acesso à internet, que em 2022 chegou a 90% de cobertura, no Brasil, a qualidade do acesso não é homogênea.

Outro ponto a ser discutido refere-se ao conhecimento técnico que algumas áreas demandam para efetivar a participação. Conforme debatido, mesmo quando se encontrou espaço na burocracia do Estado, os participantes eram membros da academia ou de organizações não governamentais, diferentemente de Saúde, Educação ou Segurança Pública, que são temas mais próximos dos cidadãos e onde ocorre mais participação. Assim sendo, a política externa pode parecer distante.

Nesse sentido, questiona-se a efetividade da participação cidadã, uma vez que o acesso não necessariamente impacta a formulação e implementação da política externa, ressaltando que não há, na configuração atual, mecanismos de participação institucionalizados ou, ainda, instâncias de deliberação com participação popular, nem ao menos representação nas decisões por movimentos sociais ou partidos políticos.

Apesar dos esforços empreendidos pelo MRE, a partir da década de 1990, e do estabelecimento de importantes iniciativas de interlocução com a sociedade, considera-se que a política externa ainda é distante da população, principalmente quando comparada a outras políticas públicas, seja pela dificuldade em ser percebida como política pública pelos cidadãos, seja pela falta de iniciativas que a aproximem da sociedade.

Em um momento de crise das democracias em todo o globo e de ameaças às instituições democráticas no Brasil, pensar a participação cidadã nas decisões governamentais é de fundamental importância para formulação de políticas públicas que concretizem os interesses de seus destinatários. Assim, é crucial elaborar e fomentar iniciativas que aproximem a política externa da sociedade.

Referências

ANGÉLICO, Fabiano. *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil*. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique Oliveira; LESSA, Antônio Carlos (orgs.) *Relações Internacionais do Brasil*: temas e agenda. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 251-282.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. Ministro de Estado das Relações Exteriores. (2013-2014: Luiz Alberto Figueiredo Machado). *Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado, por ocasião da sessão de abertura dos "Diálogos sobre Política Externa"*. Brasília, 26 fev. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-sessao-de-abertura-dos-dialogos-sobre-politica-externa-palacio-itamaraty-26-de-fevereiro-de-2014>. Acesso em: 22 maio 2023.

BRASIL. Ministro de Estado das Relações Exteriores. (2013-2014: Luiz Alberto Figueiredo Machado). *Discurso do Ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado, por ocasião do encerramento dos "Diálogos de Política Externa"*. Brasília, 2 abr. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-no-encerramento-dos-dialogos-sobre-politica-externa-palacio-itamaraty-2-de-abril-de-2014>. Acesso em: 22 maio 2023.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

_____. *Política externa e democracia no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio à primeira edição. In: NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil*: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CAVALCANTE, Pedro, LOTTA, Gabriela S; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Burocracia e políticas públicas no Brasil*: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 59-83.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *DADOS*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

_____. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

DAHL, Robert A. *Poliarquia:* participação e oposição. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

_____. *Sobre a Democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

DANESE, Sérgio França. *Diplomacia presidencial:* história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e

reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, p. 80-97, 2008.

_____. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012.

FARIA, Vanessa Dolce de. *Política externa e participação social:* trajetória e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010.

_____. *Processo decisório em política externa no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, p. 39-53, 1995.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares. Contexto internacional, democracia e política externa. *Política externa*, v. 11, n. 2, p. 78-90, 2002.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 83, p. 43-68, 2017.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Conferências do Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo*: O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal:* origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

_____. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

MILL, John Stuart. *Considerations on representative government*. Stockbridge: The Liberal Arts Press, 1958.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil*: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, p. 407-423, 2014.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PINHEIRO, Letícia. *Os véus da transparência:* política externa e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: PUC, 2003.

_____. Autoría y participación en la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamerica*, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. São Paulo: Formar, 1980.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia:* os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2003.

SCHUMPETER, Joseph A. (1942). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1995.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 14, supl. 2, p. S07-S18, 1998.

MULHERES DIPLOMATAS: UMA TRAJETÓRIA HISTÓRICA DE LUTAS PELA EQUIDADE

Thaís França Guimarães[1] e Marcela de Oliveira Santos Silva[2]

Resumo

A questão de gênero é um tema que, aos poucos, vem ganhando destaque nas produções sobre a história do trabalho. Este é um artigo que tem como objetivo agregar as reflexões que tomam as mulheres como peças fundamentais, isto é, como protagonistas na luta por equidade no mercado de trabalho, principalmente na carreira diplomática brasileira. Para isso, no primeiro momento, fizemos um panorama de como aconteceu a inserção das mulheres de forma desigual no perfil da classe trabalhadora, mostrando suas lutas por direito e reconhecimento. No segundo, observamos como a mídia e as instituições tratam da memória das diplomatas pioneiras e como tem sido a luta para que a diplomacia deixe de ser vista como "coisa de homem" e agregue mais mulheres em cargos de prestígio, contribuindo, assim, para uma política externa mais plural. Com isso, ao identificar e desafiar as percepções distorcidas e estereotipadas que desvalorizam o trabalho e a capacidade das mulheres, buscamos demonstrar suas lutas por igualdade de oportunidades e valorização no âmbito profissional em locais que, muitas vezes, não são identificados para elas.

Palavras-chave: diplomatas; equidade; gênero; história do trabalho.

1 Doutoranda em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

2 Doutoranda em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, bolsista FAPERJ.

Introdução

Este artigo tem como objetivo proporcionar uma reflexão a partir da perspectiva de gênero sobre os processos de exclusão social da inserção das mulheres no mercado de trabalho, em específico, na carreira diplomática brasileira. Para alcançar esse objetivo, é necessário, primeiramente, repensar as categorias de classe trabalhadora, a fim de incluir atividades e relações que anteriormente não eram consideradas como trabalho. Nesse sentido, consideramos as dimensões dos processos e atividades relacionadas ao lar, à vida e à comunidade, bem como as complexas relações entre trabalho produtivo e reprodutivo e suas fronteiras nebulosas.

No presente artigo, nos propomos a refletir: de quantas diplomatas conhecemos a história na escola ou na universidade? De qual mulher diplomata nos recordamos rapidamente? A presença dessas mulheres consta em coletâneas ou outros panteões dedicados a diplomatas?[3]

Não pretendemos e nem teríamos espaço suficiente para realizar um levantamento exaustivo, contudo, foram selecionadas amostras que nos permitam "escovar a história a contrapelo", como propõe o filósofo Walter Benjamin. Conforme o autor, "o historiador deve escovar a história em sentido contrário ao do pelo reluzente da história"[4], logo, pretendemos pensar a história da diplomacia no Brasil por essa perspectiva que nos permita reverter o ponto de vista e a imagem que temos de uma diplomacia feita por homens e questionar onde estão as mulheres diplomatas e como tem sido preservada a história e memória delas.

Ao abordar *as coisas* a *contrapelo*, ou seja, contradizer, contrariar o "sentido do pelo", é que revelamos a pele subjacente, a carne escondida por detrás das coisas[5]. Entender a relação de poder existente na construção de uma "história oficial" nos possibilita subverter a condição de "inexistência" das mulheres, que muitas vezes são excluídas da "memória oficial"[6]. Portanto, ao abordar a diplomacia brasileira sob essa perspectiva, faz-se necessário evidenciar o lugar que as mulheres têm ocupado na diplomacia uma vez que a carreira é frequentemente pensada como sendo restritiva ao universo masculino.

A questão de gênero é um tema que, aos poucos, vem ganhando destaque nas produções sobre a história do trabalho. Este é um artigo que tem como objetivo agregar as reflexões que tomam as mulheres como peças fundamentais, isto é, como protagonistas na luta por equidade no mercado de trabalho, principalmente na carreira diplomática brasileira. Para isso, no primeiro momento, fizemos um panorama de como aconteceu a inserção delas de forma desigual no perfil da classe trabalhadora, mostrando suas lutas por direito e reconhecimento. No segundo, observamos como a mídia e a própria instituição trata da memória das diplomatas pioneiras e como tem sido a luta para que a diplomacia deixe de ser vista como "coisa de homem" e agregue mais mulheres em cargos de prestígio, contribuindo, assim, para uma política externa mais plural.

Ao identificar e desafiar as percepções distorcidas e estereotipadas que desvalorizam o trabalho e a capacidade das mulheres, buscamos demonstrar suas lutas por igualdade de oportunidades e valorização no âmbito profissional em locais que, muitas vezes, não são identificados como para elas: a diplomacia e a política externa.

O mercado de trabalho numa perspectiva de gênero e raça

No final do século XVIII e início do século XIX, a Inglaterra testemunhou a ocorrência da Primeira Revolução Industrial, um marco histórico que trouxe consigo a participação em massa das mulheres no mercado de trabalho, como assalariadas. Essa era a primeira vez que as mulheres

3 A inspiração para escrevermos o presente artigo surgiu das questões apresentadas no texto da historiadora Maria da Glória de Oliveira, onde a autora faz uma análise de instituições no Brasil marcadas por barreiras sexistas. Ver mais: OLIVEIRA, 2023.

4 BENJAMIN, 1974 apud DIDI-HUBERMAN, 2015, p. 166.

5 DIDI-HUBERMAN, 2015, p. 101-102.

6 AMPARO, 2021, p. 4.

eram reconhecidas como trabalhadoras em larga escala, e a própria concepção e organização do trabalho foram profundamente transformadas. No entanto, juntamente com a revolução industrial, também ocorreram mudanças significativas na exploração da mão de obra feminina. Um exemplo disso era a imposição de uma carga horária de trabalho exorbitante, chegando a até 18 horas por dia, além de salários inferiores em comparação aos dos homens[7].

Mesmo com o grande uso de mão de obra feminina no período da Revolução Industrial, uma parte da historiografia defende que a entrada das mulheres no mercado de trabalho se deu em decorrência das duas Guerras Mundiais. Durante os conflitos, os homens foram convocados para servir nos campos de batalha, o que levou as mulheres a assumirem o papel de chefes de família, administrando negócios e ocupando posições anteriormente ocupadas por homens. No pós-guerra, muitos homens perderam a vida e outros retornaram para casa incapacitados de trabalhar devido a mutilações e ferimentos. Diante dessa realidade, as mulheres se viram obrigadas a assumir a responsabilidade de prover o sustento do lar e assumir definitivamente o controle da situação[8].

Ao considerarmos a participação das mulheres no mercado de trabalho, é importante analisar o contexto histórico que envolve esse fenômeno. De acordo com Mariana Muaze (2016), devemos levar em conta o período da escravidão, o processo de alforria e as relações de trabalho que surgiram após a abolição, pois são elementos essenciais para compreender a atual conjuntura do trabalho feminino[9]. Esses eventos históricos desempenharam um papel fundamental na configuração das condições de trabalho para as mulheres.

Após a libertação/alforria, as mulheres enfrentaram condições de trabalho semelhantes à escravidão, sendo contratadas para ocupar posições nos setores mais desvalorizados. Elas recebiam salários extremamente baixos e eram sujeitas a tratamento desumano. Essa realidade persistiu mesmo após a Abolição e a formação de um mercado de trabalho livre no Brasil, resultando em uma alteração mínima de sua condição social[10].

De acordo com a historiadora Fabiane Popinigis (2023), ao longo dos tempos coloniais, as mulheres negras desempenharam um papel fundamental na organização do comércio de alimentos e no trabalho urbano em várias regiões do mundo atlântico. No Brasil do século XIX, em diferentes contextos e momentos, elas estiveram no centro dos debates sobre a organização e higiene de espaços urbanos estratégicos, bem como na criação de mercados modernos, inspirados em modelos europeus. Essas mulheres foram protagonistas, contribuindo significativamente para a evolução das cidades e da sociedade[11].

Seja como escravas ou mulheres livres, a contribuição das mulheres para o funcionamento da economia de produção e consumo foi fundamental. Elas pagavam impostos e utilizavam o crédito, desempenhando um papel crucial nos serviços básicos, como a preparação de alimentos, a limpeza e os cuidados. Além disso, ocupando essa posição econômica estratégica, desempenhando tarefas de produção e reprodução social. As mulheres também se destacaram como protagonistas na luta pela liberdade e na manutenção de seus laços familiares e comunitários[12].

No Brasil, as últimas décadas do século XIX foram marcadas por importantes transformações políticas e sociais, como a instauração da república e a abolição da escravatura. Esse período também foi caracterizado pela criação de categorias que buscavam a luta por direitos, entrelaçadas com hierarquias de raça e gênero no âmbito do trabalho. Essas mudanças históricas desencadearam complexas dinâmicas sociais e políticas, que moldaram as lutas e as experiências das pessoas, especialmente das mulheres, que enfrentavam desafios adicionais devido às interseções entre raça e gênero. É fundamental compreender esse contexto para uma análise mais completa das lutas por direitos e das desigualdades presentes naquela época. Visto que

> as diversas atividades exercidas pelas mulheres afrodescendentes, sendo as princi-

7 KÜHNER, 1977.

8 LEONE & BALTAR, 2008.

9 MUAZE, 2016, p. 66.

10 Ibidem, p. 68.

11 POPINIGIS, 2023, p. 216.

12 Ibidem, p. 220.

> pais remuneradas – e que poderiam ser no comércio, no serviço doméstico ou na prostituição, muitas vezes alternando entre si – foram cada vez mais relegadas à invisibilidade, desvalorização ou criminalização. Isso ocorreu em um momento de ampla difusão das teorias do racismo científico e dos discursos da modernização e da civilização, que atribuíam ao homem o papel de provedor da família.[13]

Posteriormente a esse contexto, o intenso crescimento dos processos de industrialização e o surgimento de novas formas de organização dos movimentos sociais também resultaram na construção de hierarquias no trabalho, privilegiando profissões mais bem remuneradas e socialmente valorizadas, tendo como base um modelo masculino de trabalhador. A partir de meados do século XIX, o governo brasileiro buscou atrair imigrantes europeus para suprir a demanda de mão de obra, tanto nas plantações de café quanto nas emergentes fábricas urbanas, substituindo assim a mão de obra escrava. Essa transição teve um impacto significativo na estrutura do mercado de trabalho e na distribuição de oportunidades e privilégios, perpetuando desigualdades baseadas em gênero e origem étnica[14]. A industrialização no Brasil teve início no Nordeste do país entre as décadas de 1840 e 1860, com destaque para a indústria têxtil de algodão na Bahia. Posteriormente, esse processo se deslocou gradualmente para a região Sudeste. No início do século XX, o Rio de Janeiro abrigava a maior concentração de operários do país, sendo posteriormente superado por São Paulo na década de 1920[15]. É importante ressaltar que, nesse período, um número significativo de mulheres e crianças imigrantes fazia parte da força de trabalho, sendo maioria nas primeiras fábricas brasileiras. Essa mão de obra, abundante e de baixo custo, desempenhava um papel fundamental no setor industrial.

Além disso, é importante destacar que muitas mulheres atuavam como costureiras, contribuindo para o orçamento doméstico ao trabalhar em casa. Em alguns casos, elas dedicavam até 18 horas por dia na confecção de peças para fábricas de chapéus ou alfaiatarias. Para os industriais, ou seja, os donos,

> era um negócio bastante lucrativo, porque deixavam de pagar determinados impostos e ainda exploravam discretamente uma força de trabalho cuja capacidade de resistência era considerada baixa. Para as mulheres, contudo, devia ser bem mais complicado, já que muitas eram obrigadas a se prostituir para completar o orçamento.[16]

No entanto, embora houvesse um número expressivo de mulheres nos primeiros estabelecimentos fabris brasileiros, não devemos assumir que elas gradualmente substituíram os homens e conquistaram o mercado de trabalho industrial. Pelo contrário, à medida que a industrialização avançava e a força de trabalho masculina era incorporada, as mulheres foram progressivamente excluídas. Essa exclusão ocorreu em virtude das transformações industriais e da preferência por uma força de trabalho majoritariamente masculina[17].

As barreiras que as mulheres enfrentavam para ingressar no mundo dos negócios eram imensas, independentemente de sua classe social. Elas enfrentavam uma série de desafios, desde disparidades salariais até intimidação física, da desvalorização intelectual ao assédio sexual. A luta contra esses obstáculos era constante, uma vez que o campo dos negócios era amplamente definido pelos homens como sendo "naturalmente masculino".

No início do século XX, ocorreu um processo gradual de expulsão das mulheres do mercado de trabalho fabril, sendo substituídas pela mão de obra masculina. Esse fenômeno pode ser observado ao analisar os dados estatísticos. Segundo Margareth Rago, em 1872, as mulheres compunham 76% da força de trabalho nas fábricas, porém, em 1950, essa proporção havia diminuído significativamente, representando apenas 23%[18].

13 Ibidem, p. 228.

14 RAGO, 2004, p. 678.

15 Ibidem.

16 Ibidem, p. 679.

17 Ibidem, p. 685-686.

18 Ibidem, p. 680.

Essa mudança na composição da força de trabalho evidencia a preferência crescente pela contratação de homens, à medida que o século XX avançava. Essa substituição teve impactos profundos nas oportunidades de emprego para as mulheres, limitando suas perspectivas e contribuindo para a desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

Os desafios enfrentados pelas mulheres não se restringiam apenas ao ambiente de trabalho, mas começavam desde o próprio contexto familiar. O trabalho feminino fora do lar era frequentemente visto com hostilidade, inclusive por parte dos próprios familiares. Os pais, muitas vezes, desejavam que suas filhas encontrassem um bom pretendente para se casar, buscando assegurar um futuro estável, o que muitas vezes entrava em conflito com as aspirações das mulheres de trabalhar fora e alcançar sucesso em suas carreiras[19].

A entrada das mulheres no mundo do trabalho era frequentemente associada à questão da moralidade social, conforme destacado em discursos de diferentes setores da sociedade. Havia uma percepção de que o trabalho representava uma ameaça à honra feminina. Por exemplo, a fábrica era muitas vezes retratada como um "antro da perdição" ou até mesmo comparada a um "bordel", enquanto as mulheres trabalhadoras eram estereotipadas como figuras passivas e indefesas[20].

Essa visão limitadora estava intrinsecamente ligada à tentativa de confinar as mulheres à esfera da vida privada, restringindo suas atividades ao ambiente doméstico. Essa perspectiva refletia a resistência a conceder às mulheres a autonomia e a liberdade de buscar oportunidades no mundo do trabalho.

Ao longo do tempo, a mulher branca também foi associada ao trabalho doméstico no lar, uma vez que a sociedade da época considerava essa uma função exclusiva da esposa como "mãe de família", enquanto o marido se dedicava ao sustento financeiro e à criação dos filhos. No entanto, as mulheres começaram a sair de casa e a expandir suas atividades para além dos cuidados domésticos e da esfera familiar. O trabalho doméstico passou a ser reconhecido como um campo de trabalho para mulheres, tanto brancas quanto negras. Nos séculos passados, essa forma de trabalho, como fonte de renda, era predominantemente realizada por mulheres negras, tanto escravizadas quanto libertas[21].

É importante ressaltar que apenas em 2006 o trabalho doméstico foi oficialmente reconhecido na legislação trabalhista, por meio da alteração da Lei nº 5.859/72 e da aprovação da Lei nº 11.234/06, que garantiram às trabalhadoras domésticas direitos trabalhistas, conforme estabelecido pelo Planalto[22].

Esse reconhecimento tardio destaca a histórica desvalorização do trabalho doméstico, especialmente realizado por mulheres, e reforça a importância de continuar avançando na garantia de direitos e na valorização desse trabalho essencial para o funcionamento da sociedade. É fundamental promover a equidade de gênero e o reconhecimento da importância do trabalho doméstico, bem como garantir condições justas para todas as trabalhadoras.

Para muitos, o trabalho feminino fora do lar levaria à desagregação da família. De que modo as mulheres que passavam a trabalhar durante todo o dia, ou mesmo parcialmente, poderiam se preocupar com o marido, cuidar da casa e educar os filhos? O que seria de nossas crianças, futuros cidadãos da pátria, abandonados nos anos mais importantes de formação? Tais observações levavam, portanto, à delimitação de rígidos códigos de moralidade para mulheres de todas as classes sociais. As que pertenciam à elite e às camadas médias estavam certamente no centro dessas preocupações, sobretudo as jovens que iniciavam suas carreiras como médicas, advogadas, biólogas, pintoras, pianistas, mas também as trabalhadoras, mães dos futuros construtores da pátria, eram alvos do moralismo dominante[23]. Essas observações resultavam na imposição de rígidos códigos de moralidade às mulheres, independentemente de sua posição social. O moralismo dominante exercia sua influência sobre todas elas[24].

19 Ibidem, p. 682.

20 Ibidem, p. 684.

21 CAULFIELD, 2000, p. 247.

22 MARTINS, 2023.

23 RAGO, op. cit., p. 688.

24 CAULFIELD, op. cit., 2000, p. 179.

O trabalho feminino fora do lar era frequentemente visto como uma ameaça à estrutura familiar. Questionava-se como as mulheres que passavam a trabalhar durante todo o dia, ou mesmo em tempo parcial, poderiam conciliar suas responsabilidades com o cuidado do marido, a administração da casa e a educação dos filhos. Surgiam preocupações sobre o impacto desse contexto na formação do caráter das crianças, que seriam deixadas para trás durante os anos cruciais de desenvolvimento[25].

No entanto, é fundamental questionar essa visão limitadora que pressupõe que as mulheres não possam exercer suas profissões e ao mesmo tempo cumprir suas responsabilidades familiares. As mulheres têm demonstrado sua capacidade de equilibrar múltiplos papéis e desempenhar um papel ativo tanto no trabalho quanto na criação de suas famílias. A igualdade de gênero requer o reconhecimento de que as mulheres têm o direito de buscar suas realizações profissionais sem que isso seja considerado uma ameaça à moralidade ou à estrutura familiar.

As trabalhadoras pobres eram frequentemente estigmatizadas, sendo retratadas como profundamente ignorantes, irresponsáveis e incapazes. Essa visão preconceituosa atribuía a elas um suposto grau de irracionalidade maior do que o atribuído às mulheres das camadas médias e altas, as quais, por sua vez, eram consideradas menos racionais do que os homens[26].

Nas representações das elites, o trabalho braçal, anteriormente realizado em grande parte por escravizados, era frequentemente associado à suposta incapacidade pessoal de desenvolver habilidades intelectuais ou artísticas, além de ser relacionado com a degeneração moral. Profissões femininas diversas, desde a renomada costureira até a operária, a lavadeira, a doceira, a empregada doméstica, a florista e a artista, eram estigmatizadas e associadas a imagens de perdição moral, degradação e até mesmo prostituição[27].

Embora tenhamos testemunhado um considerável crescimento no número de mulheres ocupando cargos de destaque, ainda persistem desigualdades salariais e sociais em relação à presença feminina. A luta por direitos iguais, desconstrução dos papéis de gênero impostos pela sociedade desde os primórdios, equilíbrio salarial e respeito em todas as situações cotidianas são evidentes.

Apesar de as mulheres brasileiras representarem uma parcela significativa das ocupações no mercado de trabalho, elas ainda não são a maioria. Segundo dados do IBGE de 2019, apesar do aumento da presença feminina nos espaços empresariais, a maioria dos empregados ainda são homens. Além disso, a desigualdade salarial é uma realidade, chegando a uma diferença de 38% em cargos gerenciais. Esses dados evidenciam a importância contínua de ações voltadas para a equidade de gênero no mercado de trabalho. É fundamental promover políticas e práticas que incentivem a igualdade salarial, ampliem as oportunidades para as mulheres em todos os níveis hierárquicos e garantam um ambiente de trabalho livre de discriminação e preconceito.

Em relação aos cargos ocupados, é relevante ressaltar que, apesar do alto desempenho das mulheres nas funções que lhes são atribuídas, a participação feminina em cargos gerenciais e presidenciais ainda é inferior em comparação aos homens. A estrutura hierárquica de algumas instituições desfavorece o crescimento profissional das mulheres, mesmo diante de seu desempenho exemplar. As ocupações políticas são consideradas conquistas importantes para as mulheres, simbolizando a luta pela igualdade e dignidade social. O alto nível de escolaridade alcançado pelas mulheres aprimora ainda mais seu já eficiente desempenho[28].

A mulher no mercado de trabalho tem evoluído constantemente por meio de seus esforços e méritos. Como mencionado anteriormente, nem sempre foi assim, e foram necessárias diversas lutas ao longo do caminho para alcançar um reconhecimento mais significativo. Anteriormente, as mulheres eram limitadas a trabalhos domésticos ou de cuidados, como enfermeiras, costureiras, professoras ou cozinheiras. Hoje, a realidade é bem diferente. As mulheres estão presentes em quase todos os setores do mercado de trabalho e muitas delas conseguem assumir cargos de liderança. Elas estão na política, engenharia, ciência e tecnologia. São protagonistas

25 GRAHAM, 1992, p. 18-20.

26 DIAS, 1995, p. 77.

27 CAULFIELD, op. cit., p. 179.

28 GÓES & MACHADO, 2021, p. 66.

em seus próprios negócios, empreendedoras, juízas, diplomatas e doutoras. Estão presentes em todos os lugares, lutando por seus direitos e igualdade e mostrando a evolução da mulher no mercado de trabalho.

No entanto, como já dito, a remuneração das mulheres, em comparação com a dos homens, continua sendo inferior, o que reflete a persistência de condutas e posturas que visam reduzir a mulher em sua trajetória histórica de lutas pela equidade. O grande desafio consiste em ocupar o espaço legítimo na sociedade, conforme preconiza a Constituição de 1988, a qual consagra o princípio da isonomia e estabelece a "igualdade de gênero"[29].

Posto isso, a partir daqui, no presente artigo, vamos nos dedicar a demonstrar como é esse processo de inserção das mulheres no mercado de trabalho, observando as ausências e destacando o seu protagonismo, especificamente no caso das mulheres diplomatas brasileiras.

Mulheres diplomatas: uma história de exclusão

Em artigo recente, publicado no jornal *Folha de São Paulo*, a historiadora Maria da Glória de Oliveira nos instiga a pensar quantas historiadoras, geógrafas, filósofas e antropólogas nós conhecemos na escola ou na universidade e de quais mulheres cientistas, artistas e intelectuais nos recordamos rapidamente[30].

Conforme Oliveira, respostas muitas vezes hesitantes e reticentes a indagações aparentemente banais como essas não sinalizam meros lapsos de esquecimento ou falta de informação, elas podem ser sintoma dos mecanismos sob os quais determinados sujeitos são reconhecidos ou cuja produção intelectual se tornou ou não visível, autorizada e difundida na sociedade. Em um jogo de distribuição desigual, sob certos enquadramentos histórico-políticos, nem todos os indivíduos valem ou contam como sujeitos uma vez que alguns são mais "reconhecíveis" do que outros[31]. Quem já não se deparou com coletâneas bastante difundidas – onde há o predomínio de pessoas do sexo masculino – identificadas por títulos genéricos como "os pensadores", "os grandes nomes da sociologia" ou "os historiadores"?[32]

Ao realizarmos uma rápida pesquisa por "diplomatas que marcaram a História do Brasil" no Google – o maior e mais conhecido *site* de buscas[33] – eis os resultados apresentados quando abrimos os *link*s da primeira página[34]:

29 BRASIL, 1990.

30 OLIVEIRA, op. cit.

31 Ibidem.

32 Ibidem.

33 Optamos mapear a recorrência dos nomes com base nas informações disponíveis em *sites* populares apresentados pelo Google. Essa abordagem foi adotada porque acreditamos que indivíduos leigos e não especialistas que buscam conhecer os nomes/história de diplomatas do Brasil tendem a realizar pesquisas iniciais nesse tipo de fonte, fora do meio acadêmico.

34 Os resultados tabelados foram os apresentados nas seguintes páginas: Guia Diplomático, Clipping CACD, Curso Sapientia, Damasio, Sapi TV, *Homo Literatus*.

Figura 1: Diplomatas que marcaram a História do Brasil

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Enquanto os nomes dos homens aparecem 16 vezes – em alguns casos o mesmo nome com a recorrência de quatro a cinco repetições –, o nome de cada mulher apresentado apareceu no máximo de uma a duas vezes. Eis as 6 mulheres citadas: Maria José de Castro Rebello Mendes[35], Bertha Lutz[36], Odette de Carvalho e Souza[37], Tereza Quintella[38], Maria Luiza Viotti[39] e Mônica de Menezes Campos[40]. Se cruzarmos os marcadores de raça, a pergunta fica ainda mais desafiadora: quais dessas mulheres citadas são negras? Somente uma; Mônica de Menezes Campos, a primeira mulher negra a ingressar na carreira diplomática.

Ao darmos continuidade na busca por mulheres diplomatas no site da Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, ao acessarmos o CHDD – Centro de História e Documentação Diplomática, na aba onde lemos "Personalidades Históricas", novamente só consta a presença masculina de diplomatas com seus nomes e fotos estampados: Alexandre de Gusmão, João Guimarães Rosa, José Maria da Silva Paranhos Junior e Luiz Martins de Souza Dantas são alguns dos apresentados e contemplados com outra seção dedicada a suas bibliografias. Podemos observar a ausência de representatividade feminina na seção analisada, assim como a falta de informações sobre os critérios utilizados na seleção das personalidades históricas mencionadas. No entanto, existe um ponto em comum entre eles: todos são homens.

35 Maria José de Castro Rebello Mendes (1891-1936), foi a primeira mulher diplomata e concursada do Brasil. Foi aprovada em primeiro lugar na Secretaria de Estado das Relações Exteriores em 1918.

36 Bertha Maria Júlia Lutz (1894-1976) foi uma das figuras mais importantes do feminismo no Brasil no século XX. Participou da Conferência de São Francisco e ficou encarregada de incluir menções sobre a igualdade de gênero no texto que seria enviado às Nações Unidas.

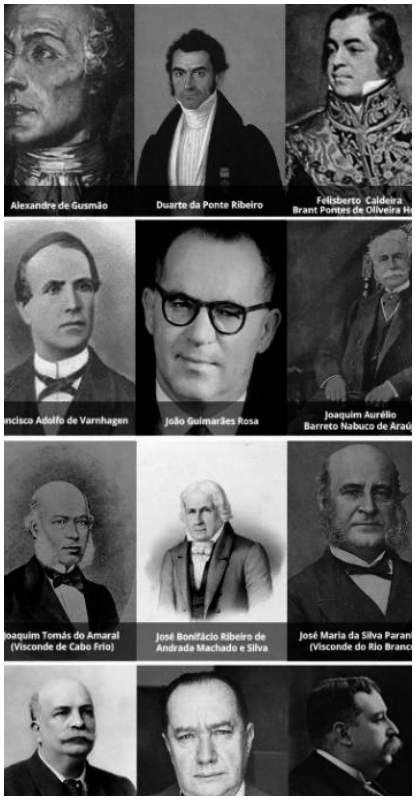
37 Odette de Carvalho e Souza (1904-1969) foi a primeira mulher embaixadora de carreira do mundo.

38 Thereza Maria Machado Quintella (1938 -) é a primeira diplomata formada no Instituto Rio Branco a alcançar o cargo de embaixadora. Além do mais, foi a primeira mulher diretora do IRBr.

39 Maria Luiza Ribeiro Viotti (1954 -) foi a primeira mulher embaixadora na ONU em 2023 foi nomeada para o cargo de embaixadora do Brasil nos Estados Unidos, sendo a primeira mulher a comandar a representação brasileira no país norte-americano.

40 Mônica de Menezes Campos (1957-1985) foi a primeira mulher negra a se tornar diplomata no Brasil.

Figura 2: Personalidades Históricas



Fonte: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia- diplomatica/personalidades-historicas>. Acesso em: 13 maio 2023.

Dados recentes publicados pela embaixadora Irene Vida Gala, representante da Associação de Mulheres Diplomatas do Brasil, mostram que entre chefias de embaixadas, consulados e missões do Brasil junto a organizações internacionais, os números são de 31 homens e apenas quatro mulheres ocupando esses cargos[41]. De acordo com o quadro de servidores do Ministério das Relações Exteriores (MRE), enquanto os homens representam 77% do número total de diplomatas brasileiros, as mulheres representam somente 23%[42]. Até o momento, o Brasil é o único país da América do Sul que nunca teve uma mulher na função de Ministra de Estado. O nosso vizinho Chile, por exemplo, possui 35% de embaixadoras e já teve três chanceleres do sexo feminino[43]. Segundo levantamento do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), o percentual de embaixadoras em outros países é: Suécia (49%), Filipinas (41%), Austrália (40%), EUA (36%) e Irlanda (35%)[44].

41 GALA, 2023.

42 Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/15MJsGbXM_sjxdoLdurwIn8Bo1yvKod-R>. Acesso em: 26 maio 2023.

43 MIRKHAN, 2023.

44 BERNARDO, 2022.

Não há um retrato de mulher entre os 107 que adornam as antessalas das autoridades no Palácio do Itamaraty, em Brasília, uma vez que nenhuma mulher jamais ocupou esses altos cargos[45]. Esses episódios são reveladores de como as mulheres seguem invisíveis na história, podendo levar à conclusão de que a diplomacia não é um lugar para elas[46].

Em trabalho recente, as autoras Gabrielly Amparo e Julia Moreira questionam como a imagem de diplomata foi construída e reproduzida no Itamaraty e quais os impactos desta imagem sobre as mulheres na carreira de diplomata. A hipótese condutora da pesquisa é que tal imagem se desenvolveu a partir da exclusão da mulher, uma vez que o Ministério das Relações Exteriores é construído e constituidor de um *ethos* próprio cujos pilares são o patrimonialismo, o conservadorismo, o elitismo e o patriarcado[47].

As teorias feministas das Relações Internacionais denunciam que, como os enfoques teóricos predominantes têm sido por homens, a forma de pensar as relações internacionais encobrem e reproduzem a hierarquização entre os gêneros[48]. Para a historiadora Maria da Glória de Oliveira, o esquecimento e apagamento da produção intelectual feminina da memória disciplinar é constituída através de um corpo canônico de textos de autoria masculina cuja autoridade é assegurada por mecanismos de reconhecimento e consagração entre os próprios profissionais, os meios de ensino e a difusão pública[49].

De acordo com Zairo Cheibub, o Itamaraty passou por três períodos distintos em sua consolidação histórica: o primeiro período, que abrangeu de 1822 até o final do século XIX, foi fortemente marcado pelo patrimonialismo e pela ênfase nos laços fraternais; o segundo período, que corresponde aos primeiros anos do século XX, ainda mantinha critérios de admissão baseados no poder econômico, foi caracterizado pela influência do Barão do Rio Branco; terceiro período, do final da década de 1910 até os dias atuais, onde ocorreu a burocratização da instituição conferindo características tais como a hierarquia e seu *ethos*.[50]

Moura destaca que durante o período imperial da história do Itamaraty até meados do século XX, o mecanismo de recrutamento para a carreira diplomática considerava a condição social dos candidatos, selecionando membros dos setores oligárquicos e da aristocracia. Os diplomatas recrutados eram homens brancos da corte e da elite, econômica e intelectual, de confiança do soberano e que lhe eram interessantes manter por perto devido a seus interesses particulares. Com Barão do Rio Branco à frente do serviço diplomático brasileiro, o recrutamento de diplomatas ainda se dava de maneira pessoal, considerando laços patrimoniais, raça (branca), sexo (homem) e condição econômica-social (classe). De acordo com a autora, o Barão recrutava homens jovens brancos e bem-nascidos casados com "moças que tocavam piano e falavam francês"[51].

A uniformização dos membros da diplomacia segundo a sua origem social ajudou a configurar o *ethos* da instituição[52]. Desde a sua origem, a diplomacia brasileira está atrelada à elite que basicamente é constituída por homens brancos, ricos e cultos[53]. Dessa forma, as autoras Amparo e Moreira concluem que a história estrutural do Itamaraty produziu o significado, a imagem e a figura de diplomata; logo, ao nos remetermos à palavra diplomata (o significante), a primeira imagem que nos vem em nossa mente é um homem, branco, bem vestido (o significado), isto é, como o Itamaraty se coloca à sociedade e como esta enxerga-o[54]. A mídia também influenciou – e ainda influencia – na construção social da imagem de diplomata, uma vez que, na maior parte das vezes que os diplomatas são retratados em jornais, revistas, novelas e até livros,

45 FARIA & FALEIRO, 2022 apud FARIA & BALBINO, 2022, p. 8.

46 Ibidem.

47 AMPARO & MOREIRA, 2021, p. 02.

48 Ibidem., p. 4.

49 OLIVEIRA, 2018, p. 126-127.

50 CHEIBUB, 1985 apud AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 5.

51 MOURA, 2007 apud AMPARO, & MOREIRA, op. cit., p. 5.

52 AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 5.

53 MOURA, op. cit. apud AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 6.

54 AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 6-7.

eles aparecem como homens "sofisticados", membros da política e de uma elite de difícil acesso[55]. Como a carreira diplomática é vista socialmente é, em parte, resultado de como a imagem da profissão é projetada na sociedade e como a mulher não fez e ainda não faz parte da construção do significado de "diplomata". A carreira é vista socialmente como uma profissão masculina, firmam as autoras[56].

A própria aprovação de Maria José de Castro Rebello Mendes pode ser um exemplo desse *ethos* presente tanto na instituição quanto na própria sociedade. O jornal *A Noite* na edição de 31 de agosto de 1918 questionava: "Podem as mulheres ocupar cargos públicos?". O escritor Lima Barreto (1881-1922), em artigo publicado no jornal *ABC* do dia 5 de outubro de 1918, classificou como "ideia de botequim" a decisão do ministro Nilo Peçanha (1867-1924) de dar posse a uma mulher: "Sua Excelência, eu lhe rogo, procure arranjar para as meninas bons maridos, honestos e trabalhadores". O próprio chanceler Nilo Peçanha chegou a escrever em despacho: "Melhor seria, certamente, para seu prestígio que continuasse à direção do lar, tais são os desenganos da vida pública, mas não há como recusar sua aspiração"[57].

A visão dos diplomatas como homens, membros da elite, ricos, elegantes, intelectuais, bem-nascidos, bem-sucedidos e detentores de um *status* privilegiado na sociedade brasileira é um fato social; representa uma consciência coletiva[58]. Esta imagem construída socialmente é um reflexo histórico, uma vez que os diplomatas por muitos anos foram recrutados no seio da elite econômica e, posteriormente, passaram a ser recrutados dentro da elite intelectual[59].

Mantendo-se as mulheres invisíveis, tanto na sede do Ministério quanto nos postos de maior projeção, consolida-se o círculo vicioso, que ilustra o que a autora Daniela Rezende chama de naturalização da desigualdade. Conforme a autora, os baixos percentuais de mulheres em estruturas de poder não devem ser tomados como fruto de escolhas individuais, mas associados a arranjos estruturais que terminam por estabelecer "lugares de mulheres"[60].

É importante ressaltar que o trabalho das mulheres foi central nas disputas pelo espaço urbano e sua reformulação, mesmo que esse trabalho não tenha sido reconhecido como tal. Por exemplo, o serviço doméstico desempenhou um papel crucial nas disputas do mercado de trabalho entre escravidão e liberdade, bem como na construção de significados androcêntricos para o trabalho.

Ao longo da narrativa social, houve uma busca constante por excluir a contribuição das mulheres, incluindo as escravizadas, na construção da riqueza e organização social. Essa exclusão foi amplamente baseada na restrição da categoria de trabalho doméstico às atividades domésticas e consideradas não produtivas. No entanto, essa leitura distorcida não leva em conta que o "serviço doméstico" incluía o trabalho feminino em atividades integradas à produção e circulação de mercadorias, sendo essencial para o funcionamento da economia.

A subalternidade em relação aos homens tem raízes históricas profundas. Conforme Simone de Beauvoir, a distribuição de poder ocorre de forma a privilegiar os homens, sendo assim, a posição da mulher na sociedade é diretamente

> "A imagem forjada e reproduzida historicamente pelo Itamaraty, pelas mídias e pela sociedade encobre e perpetua uma hierarquia de gênero prejudicial à mulher. A mulher não faz parte da história oficial da instituição, não está presente em cargos de representatividade e visibilidade internacionais."

55 MOURA, op. cit. apud AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 7.

56 AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 7-10.

57 BERNARDO, op. cit.

58 DURHKHEIM, 1972 apud AMPARO, & MOREIRA, op. cit., p. 7.

59 MOURA, 2006 apud AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 7.

60 REZENDE, 2020 apud FARIA & BALBINO, op. cit., p. 8.

afetada[61]. Remetem também à falta de acesso a oportunidades, inclusive educacionais, e a recursos financeiros, além da falta da própria autonomia. Uma das formas de se lograrem ações sustentadas de combate a esse quadro é a participação política de mulheres. Políticas externas femininas devem ser a projeção, no plano internacional, de políticas de Estado e de governo voltadas para a igualdade de gênero[62].

A imagem forjada e reproduzida historicamente pelo Itamaraty, pelas mídias e pela sociedade encobre e perpetua uma hierarquia de gênero prejudicial à mulher. A mulher não faz parte da história oficial da instituição, não está presente em cargos de representatividade e visibilidade internacionais. Logo, se ela não é "vista" pela sociedade brasileira, torna-se "invisível" e, consequentemente, "ausente", "inexistente". Aquilo que desconhecemos não existe, daí a importância de questionarmos "onde estão as mulheres?"[63].

De acordo com Oliveira, processos de canonização, em todas as suas variações, não são aleatórios, mas efeitos de políticas de memória e esquecimento, inclusão e exclusão. Por esse motivo, mantêm-se potencialmente abertos a disputas, revisões e contestações[64]. Se as galerias de autoridades seguem sendo ocupadas apenas por fotos de homens, dá-se por assentado que as posições de poder estão reservadas a homens, e assim se reproduzem e perpetuam barreiras culturais e simbólicas[65].

O ano de 2018 pode ser considerado um marco para o resgate da memória de mulheres diplomatas: completaram cem anos do ingresso da primeira brasileira na carreira diplomática, Maria José de Castro Rebello Mendes. Com o apoio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), as diplomatas organizaram o evento *Jornada Maria José de Castro Rebello: um século de mulheres diplomatas no Itamaraty*. Por ocasião do centenário, foi lançado o documentário *Exteriores – mulheres brasileiras na diplomacia*[66]. Além disso, o MRE tomou a primeira iniciativa institucional de estímulo direcionado a mulheres para prestar o concurso de admissão à carreira diplomática com a campanha *Mais mulheres diplomatas*. Por fim, o então ministro Aloysio Nunes descerrou placa que deu ao Anexo I do MRE o nome Anexo Maria José de Castro Rebello Mendes[67].

Ainda em 2018 temos a publicação da tese *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918- 2011): uma análise de trajetórias, vitórias e desafios*, escrita pelo diplomata Guilherme José Roeder Friaça e publicada pela FUNAG. Como destacou a diplomata Thereza Quintella na apresentação da obra, a iniciativa da FUNAG de publicar o estudo historiográfico da trajetória das mulheres no Itamaraty é muito louvável. O momento para a publicação de tal trabalho não podia ser mais oportuno, uma vez que ocorria no Brasil e no mundo uma redinamização dos movimentos pelo reconhecimento da igualdade das mulheres[68].

A partir de marcos como as mudanças nas condições legais que regiam o acesso feminino à carreira, Friaça propõe a divisão da história das mulheres diplomatas em três grupos: "Grupo das 20", onde foram reunidas e abordadas as trajetórias das 20 diplomatas pioneiras que penetraram num universo estritamente masculino; "Segunda Geração", que reúne as mulheres que entraram para a carreira entre 1954 e 1988 e "Nova Geração", que reúne todas as mulheres que iniciaram suas atividades após a Constituição de 1988[69]. Conforme o autor, o critério para a seleção das diplomatas que tiveram seus percursos apresentados foi o de pioneirismo dos seus atos, que levou em consideração, basicamente, a ocupação de cargos e posições em que a mulher normalmente não era vista. O autor justifica que a ausência de diplomatas da "Nova Geração" entre as que foram evidenciadas não é fruto de insensibilidade à batalha que significa mover-se num universo masculino; é decorrência do fato de que seus atos não se encaixam na ideia de

61 BEAUVOIR, 2009.

62 FARIA & BALBINO, op. cit., p. 5-6.

63 AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 15.

64 OLIVEIRA, 2023.

65 FARIA & FALEIRO, 2022 apud FRIAÇA & BALBINO, 2022, p. 609.

66 FRIAÇA & BALBINO, 2022, p. 613.

67 Ibidem, p. 615.

68 FRIAÇA, 2018, p. 11.

69 Ibidem, p. 49.

pioneirismo utilizada para ressaltar as integrantes das outras duas gerações[70].

Em sua tese, Friaça propõe a criação de um Centro de Memória do Itamaraty e a publicação de perfis das diplomatas[71], destacando que seria oportuno avaliar a possibilidade de se editar coleções de biografias das pioneiras no Itamaraty[72]. Corroboramos a importância desses projetos uma vez que a publicação dessas biografias seria uma forma significativa de honrar essas mulheres e seu impacto na história da diplomacia brasileira. Ao contar a história dessas mulheres por meio da escrita biográfica, não devemos ter como objetivo criar heroínas ou mártires. O foco deve estar em dar voz às tensões e contradições que surgiram em diferentes épocas entre essas mulheres e seu tempo e espaço. Buscando compreender as mulheres dentro dessas complexidades, explorando as dinâmicas e desafios enfrentados ao longo da história. Isso porque, na escrita biográfica, cada vez mais os indivíduos são observados não de forma isolada, mas no coletivo, em rede, em que as condições sociais, região, lugares de memória passam a ganhar a preocupações no saber biográfico[73].

O número especial do segundo semestre de 2022 dos *Cadernos do CHDD*, uma edição cuja elaboração não foi a partir de uma pauta pré-definida, mas construída a partir de convite para que seus historiadores revisitassem objetos de suas reflexões, com plena liberdade para escolher a matéria e o formato dos artigos[74], apesar de não apresentar a história de nenhuma mulher na seção "Personalidades" (dos cinco artigos, dois são sobre o Barão e os demais sobre José Bonifácio de Andrada e Silva, Paulino José Soares e Nabuco), publica na seção "Gênero" o artigo *Lugar de mulher é mesmo onde ela quiser? Análise das trajetórias das diplomatas brasileiras e do tratamento dado pelo Itamaraty ao equilíbrio de gênero em seus quadros de 1918 a 2022*[75]. A edição destaca que a questão de gênero é central no debate contemporâneo em vários aspectos, um deles é o lugar das mulheres nas instituições do Estado[76].

De 1953 a 2019, de acordo com o Anuário do Instituto Rio Branco (2020), 2.235 candidatos foram aprovados no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD). Desses, apenas 454 (20,3%) eram mulheres[77]. Em 2022, dos 36 aprovados para a nova turma do Instituto Rio Branco, 15 são mulheres, cerca de 42%, maior índice da história do ministério. Trata-se do mais alto percentual nos últimos 30 anos[78].

Acreditamos que o aumento do ingresso de mulheres no Itamaraty, como podemos observar acima, seja resultado das ações de resgate e preservação da história das mulheres na instituição. Incluir mulheres diplomatas e suas contribuições em artigos publicados em páginas oficiais, mídias, homenagens ou ambientes que buscam preservar a memória mostra-se importante para promover a diversidade de perspectivas históricas. Destacar quem são essas mulheres e suas realizações permite que outras mulheres se sintam motivadas a seguir carreira diplomática, além de criar um ambiente mais inclusivo. Muitas mulheres fizeram (e fazem) contribuições significativas para a política externa e a diplomacia. Contudo, a história, a instituição, as mídias e os próprios panteões, ao negligenciarem a presença e as contribuições das mulheres diplomatas, se tornam incompletos e distorcidos, corroborando o *ethos* levantado por Amparo e Moreira. Incluir mulheres nesses panteões proporciona uma narrativa mais precisa e abrangente, refletindo a realidade de sua participação na diplomacia.

Atualmente, uma iniciativa importante nesse sentido são os encontros entre jovens diplomatas do curso de formação do IRBr com estudantes de universidades brasileiras em diversos estados, promovidos pelo Instituto Rio Branco atra-

70 Ibidem, p. 50-51.

71 Ibidem, p. 58.

72 Ibidem, p. 311.

73 SOUZA, 2012, p. 118.

74 CHDD, 2022, p. 12.

75 FRIAÇA & BALBINO, 2022.

76 CHDD, op. cit., p. 19.

77 BERNARDO, 2022.

78 GARCIA, 2022.

vés do projeto Convite à Carreira Diplomática, amplamente divulgados nas redes sociais[79]. O programa tem realizado palestras e eventos em universidades de todo o Brasil, com o objetivo de informar e despertar o interesse de jovens, sobretudo mulheres, para a carreira diplomática.

Uma figura inspiradora nesse contexto é a embaixadora Irene Vida Gala, que se tornou uma porta-voz da inserção de mais mulheres na diplomacia. Em entrevista para a revista *Capricho* publicada em 31 de maio de 2023, a embaixadora apresenta a carreira e explica as demandas. É importante salientar que a revista é uma publicação brasileira voltada para o público jovem, especialmente adolescentes, sendo assim, a entrevista nesse meio é de grande importância por vários motivos. Ao conceder uma entrevista para essa publicação, a embaixadora está direcionando sua mensagem e experiências para uma audiência jovem, que muitas vezes está formando suas perspectivas sobre carreira, igualdade de gênero e empoderamento feminino. A presença da embaixadora pode servir como exemplo inspirador para jovens, especialmente mulheres, que podem se identificar com sua trajetória e se motivar a buscar carreiras no campo da diplomacia. Além disso, ao abordar o tema da inserção de mais mulheres na diplomacia, a entrevista contribui para conscientizar e sensibilizar o público jovem sobre questões de igualdade de gênero e a importância da diversidade na construção de uma sociedade mais justa e equitativa[80].

Conforme a embaixadora Irene Vida Gala, a condição das mulheres em alguns lugares do mundo é grave. No Irã, por exemplo, as meninas lutam para ter acesso à educação. Logo, cada vez mais o tema de gênero vai ganhando relevância no sistema internacional. Vida Gala destaca que alguns países implementaram a chamada política externa feminista, que se trata da ideia de que a questão de gênero deve permear toda a agenda internacional, seja na área de segurança, de desenvolvimento, de paz, de cooperação, de cultura, de ciência e tecnologia[81].

Considerações finais

Nosso objetivo foi demonstrar como sociedades, organizações e carreiras foram estruturadas em contextos generificados, resultando em dificuldades enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho. Essas dificuldades incluem a inserção profissional, a busca por igualdade salarial e o desenvolvimento na carreira. Apesar do aumento da participação feminina em diferentes setores do mercado formal, as mulheres ainda não ocupam os mesmos tipos de cargos que seus colegas masculinos, mesmo quando possuem um nível de escolaridade superior. Além disso, a remuneração das mulheres é geralmente menor em quase todas as ocupações, possivelmente devido à persistência de estereótipos sociais difíceis de serem confrontados. Apesar de representarem mais da metade da força de trabalho, as mulheres são minoria em cargos de maior hierarquia.

Acreditamos que apenas por meio de análises e discussões constantes sobre os elementos que geram essas diferenças será possível eliminar as desigualdades que, embora profundamente enraizadas, podem ser transformadas em busca de uma maior equidade de gênero. É fundamental questionar e desafiar os estereótipos de gênero que limitam as oportunidades das mulheres, bem como promover políticas e práticas que valorizem suas habilidades e contribuições.

Visto que "Escovar a história a contrapelo" significa concebê-la em oposição à narrativa oficial do "progresso", essa abordagem desafia a visão elogiosa das classes dominantes como herdeiras da cultura, que reverenciamos ao levantar a coroa de louros acima das suas cabeças. Essa abordagem desafia a visão elogiosa das classes dominantes como herdeiras da cultura passada, que reverenciamos ao levantar a coroa de louros acima das suas cabeças[82]. A verdadeira virtude, de acordo com Nietzsche, reside em "nadar contra as correntes da história"[83]. Para isso, é crucial considerar a cultura dos vencidos,

79 INSTITUTO RIO BRANCO, 2023.

80 MORALES, 2023.

81 Ibidem.

82 LÖWY, 2011.

83 NIETZSCHE, 1982 apud LÖWY, op.cit., p. 21-22.

dos oprimidos, aquela negligenciada e ignorada pela elite local. Devemos lutar para evitar que a classe dominante apague as chamas da cultura passada, pois, como diz Eduardo Galeano, "o passado diz coisas que interessam ao futuro"[84]. Nesse sentido, "escovar a história a contrapelo" é recusar qualquer identificação com os heróis oficiais, conquistadores, poderosos, uma vez que o objeto é resgatar uma narrativa mais inclusiva[85].

No entanto, somente com um esforço conjunto de conscientização e ação poderemos avançar em direção a um mercado de trabalho verdadeiramente igualitário, onde todas as pessoas, independentemente de seu gênero, tenham as mesmas oportunidades e reconhecimento por seus méritos.

Posto isso, as mídias e as universidades devem divulgar uma nova imagem da diplomacia e da figura de diplomata, estimulando mais mulheres a ingressarem na carreira. Porém, além de voz, é preciso dar visibilidade às mulheres, e que o Itamaraty abra espaço para que elas possam atuar em cargos de prestígios tanto da política interna quanto da política externa[86]. Esse artigo tem uma função social e política de mostrar o protagonismo da mulher e enfatizar que uma maior participação feminina é fundamental para promover a igualdade de gênero, garantir representação adequada, enriquecer a tomada de decisões e participar ativamente desse tema que vem ganhando força e destaque no cenário internacional.

Referências

AMPARO, Gabrielly Almeida Santos do; MOREIRA, Julia Bertino. A diplomacia não tem rosto de mulher: o Itamaraty e a desigualdade de gênero. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 22, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/32441>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BEAUVOIR, Simone de. *O Segundo sexo*. Tradução Sergio Milliet. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BENJAMIN, Walter. Thèse sur la philosophie de l'histoire. Tradução M. de Gandillac. In : _____. *L'homme, le langage et la culture*. Paris: Denöel--Gonthier, 1974.

BERNARDO, André. 'Itamaraty continua a usar terno e gravata': a luta das mulheres por espaço na diplomacia brasileira. *BBC News Brasil*, 10 abr. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60961480>. Acesso em: 3 jun. 2023.

BIBLIOGRAFIAS. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/bibliografias>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil:*

promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Busca Google. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=diplomatas+que+marcaram+a+hist%C3%B3ria+do+brasil&biw=1366&bih=625&sxsrf=APwXEdduZ-LOcYbLSY1glW-Qyckg LZz5KKw%3A1684933914882&ei=Gg1uZILHNdLo5OUPoqeooAc&ved=0ahUKEwiCv-N37g47_AhVSOrkGHdITDXQQ4dUDCA8&uact=5&oq=diplomatas+que+marcaram+a+hist%C3%B3ria+do+brasil&gs_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQAzIICCEQoAEQwwQyCAghEKABEMMEOgoIABBHENYEELADOgcIIxCwAhAnOgQIIRAKSgQIQRgAUN8FWJ8MYJ4XaAFwAXgAgAGZAYgBngaSAQMwLjaYAQCgAQHIAQjAAQE&sclient=gws-wiz-serp>. Acesso em: 24 maio 2023.

CAULFIELD, Sueann. *Em defesa da honra:* moralidade, modernidade e nação no Rio de Janeiro, 1918-1940. Campinas: Editora da UNICAMP, 2000.

CHDD – Centro de História e Documentação Diplomática (org.). *Cadernos do CHDD*, ano 21, número especial. Brasília: FUNAG, 2022.

84 GALEANO, 1992 apud LÖWY, , op.cit., p. 27.

85 LÖWY, op.cit., p. 26.

86 AMPARO & MOREIRA, op. cit., p. 15-16.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *DADOS*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva. *Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

DIDI-HUBERMAN, Georges. *Diante do tempo:* história da arte e anacronismo das imagens. Tradução Vera Casa Nova e Márcia Arbex. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. Tradução Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

FARIA, Vanessa Dolce de; FALEIRO, Aldo Araújo. Mulheres na diplomacia brasileira. *República.org*, 3 ago. 2022. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/mulheres-na-diplomacia-brasileira/>. Acesso em: 27 out. 2023.

FARIA, Vanessa Dolce de; BALBINO, Viviane Rios. *Uma política externa feminista para o Brasil:* desafios e possibilidades. São Paulo: FES, 2022.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder; BALBINO, Viviane Rios. *Lugar de mulher é mesmo onde ela quiser?* Análise das trajetórias das diplomatas brasileiras e do tratamento dado pelo Itamaraty ao equilíbrio de gênero em seus quadros de 1918 a 2022. *Cadernos do CHDD*, ano 21, número especial, p. 595-624. Brasília: FUNAG, 2022.

FRIAÇA, Guilherme José Roeder. *Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011):* uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: FUNAG, 2018.

GALA, Irene Vida. Atualizando, mas sem querer maçar seguidores e seguidoras (perdão .. o tema é chato mesmo, ainda mais para as mulheres do @ItamaratyGovBr). Mais um homem indicado para o Consulado-Geral em Orlando. Então o placar passa a ser de 32 H e 4 M. Brasil: 17 maio 2023. X: @IVG2909. Disponível em: <https://x.com/IVG2909/status/1658825284479598592>. Acesso em: 23 maio 2023.

GALEANO, Eduardo. *Nós dizemos não*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

GARCIA, Nathalia. Itamaraty registra número recorde de mulheres para carreira diplomática. *Folha de São Paulo*, 7 jul. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/07/itamaraty-registra-numero-recorde-de-mulheres-para-carreira-diplomatica.shtml>. Acesso em: 26 maio 2023.

GÓES, Fábio; MACHADO, Fernanda. A mulher e o mercado de trabalho: permanência e perspectivas. *Revista Eletrônica do TRT-PR*, v. 10, n. 99, p. 48-64, 2021.

GRAHAM, Sandra Lauderdale. *Proteção e obediência*: criadas e seus patrões no Rio de Janeiro, 1860-1910. Tradução Viviana Bosi. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

INSTITUTO RIO BRANCO. PIAUÍ E MARANHÃO, ESTAMOS CHEGANDO! Já considerou tornar-se diplomata? Conheça mais sobre a carreira! Jovens diplomatas do curso de formação do IRBr estão participando de encontros presenciais com estudantes de universidades brasileiras em diversos estados. Segue o fio para +info. Brasil: 1 jun. 2023. X: @irbr_mre. Disponível em: <https://twitter.com/irbr_mre/status/1664232816853254144>. Acesso em: 03 jun. 2023.

KÜHNER, Maria Helena. *O Desafio atual da mulher*. Rio de Janeiro: Livraria F. Alves Editora, 1977.

LEONE, Eugenia Troncoso; BALTAR, Paulo. A mulher na recuperação recente do mercado de trabalho brasileiro. *Revista brasileira de Estudos Populacionais*, v. 25, n. 2, p. 233-249, 2008.

LÖWY, Michael. "A contrapelo". A concepção dialética da cultura nas teses de Walter Benjamin (1940). *Lutas Sociais*, n. 25-26, p. 20-28, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18578>. Acesso em: 2 jun. 2023.

MARTINS, Ana Luísa et al. A Mulher no Mercado de Trabalho: Vivências e Práticas. *Politize!*, 29 abr. 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mulher-mercado-de-trabalho/>. Acesso em: 27 out. 2023.

MIRKHAN, Alex. Ainda em minoria, mulheres diplomatas lutam por espaço e cargos mais altos no Itamaraty. *Brasil de Fato*, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/03/14/ainda-em-minoria-mulheres-diplomatas-lutam-por-espaco-e-cargos-mais-altos-no-itamaraty>. Acesso: 23 maio 2023.

MORALES, Juliana. Esta embaixadora trabalha para um futuro com mais mulheres no Itamaraty. *Capricho*, 31 maio 2023. Disponível em: <https://capricho.abril.com.br/sociedade/esta-embaixadora-quer-e-luta-para-um-futuro-com-mais-mulheres-no-itamaraty>. Acesso em: 3 jun. 2023.

MOURA, Cristina Patriota de. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira*: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. *Cena Internacional*, ano 8, n. 1, p. 20-34, 2006.

MUAZE, M. A. F.. "O que fará essa gente quando for decretada a completa emancipação dos escravos?"- serviço doméstico e escravidão nas plantations cafeeiras do Vale do Paraíba. *Almanack*, n. 12, p. 65-87, 2016.

NIETZSCHE, Friedrich. *Vom Nutzen und Nachtheil der Historie für das Leben*. Stuttgart: Reclan, 1982.

OLIVEIRA, Maria da Glória de. Misoginia prevaleceu nos círculos acadêmicos e literários no Brasil: Academia Brasileira de Letras e Instituto Geográfico Brasileiro estão entre as instituições marcadas por barreiras sexistas. *Folha de São Paulo*, 11 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2023/03/misoginia-prevaleceu-nos-circulos-academicos-e-literarios-no-brasil.shtml>. Acesso em: 28 abr. 2023.

OLIVEIRA, Maria da Glória de. Os sons do silêncio: interpelações feministas decoloniais à História da historiografia. *História da Historiografia*, v. 11, n. 28, p. 104-140, 2018.

Personalidades históricas. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/personalidades-historicas>. Acesso em: 28 abr. 2023.

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua>. Acesso em: 27 maio 2023.

POPINIGIS, Fabiane. Laboring Women of African Descent in Nineteenth-Century Brazil. In: CONERMANN, Stephan; PAES, Mariana Dias; PICH, Roberto Hofmeister; TERRA, Paulo Cruz (orgs.). *Current Trends in Slavery Studies in Brazil*. Berlim: De Gruyter, 2023, p. 211-232.

RAGO, Margareth. Trabalho Feminino e Sexualidade. In: PRIORE, Mary Del (org.); BASSANEZI, Carla (coord. de textos). *História das mulheres no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

REZENDE, Daniela Leandro. Mulher no poder e na tomada de decisões. In: FONTOURA, Natália; REZENDE, Marcela; QUERINO, Ana Carolina. *Beijing +20:* avanços e desafios no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2020.

SOUZA, Adriana Barreto de. Pesquisa, escolha biográfica e escrita da história: biografando o duque de Caxias. *História da Historiografia*, v. 5, n. 9, p. 106-128, 2012.

QUEM COMPÕE A ELITE DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA? UMA ANÁLISE DO PERFIL DOS MINISTROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1889-2023)

Ana Giulia Ricciardi Aldgeire[1]

Resumo

A literatura sobre os determinantes do recrutamento para as altas rodas da burocracia federal diverge entre os defensores de aspectos meritocráticos e aqueles que frisam o impacto do capital político nas nomeações ministeriais. O objetivo deste trabalho é contribuir para o debate ao realizar uma prosopografia dos chanceleres brasileiros, considerando a narrativa histórica criada pelo Itamaraty de especialização técnica. Para tanto, realizou-se uma análise exploratória dos dados extraídos dos verbetes biográficos sobre os chanceleres publicados pelo Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB) e pelo Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (DHBPR). Os resultados preliminares mostram que o perfil dos ministros não sofreu grandes alterações ao longo dos anos: são homens, nascidos no Sudeste brasileiro e com bacharelados em direito. A despeito dos determinantes de nomeação, houve uma distribuição proporcional entre nomes com domínio profissional prévio em assuntos internacionais e nomes com indícios de capitais políticos e relações de parentela.

Palavras-chave: Itamaraty; ministros das Relações Exteriores; análise de perfil; teoria das elites; Brasil republicano.

1 Bacharel em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (FGV CPDOC) e estudante de graduação em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ IRID). Os interesses de pesquisa se concentram no campo da política externa, políticas públicas, relações Executivo-Legislativo e relações bilaterais.

Introdução

Qual o perfil dos ministros das Relações Exteriores no Brasil? É possível identificar o que determinou o recrutamento destes titulares das altas rodas da elite política externa brasileira no curso da trajetória republicana? Enquanto os estudos pioneiros destacaram a progressiva racionalização e burocratização do Ministério das Relações Exteriores no país, cada vez mais controlado por profissionais de carreira (CHEIBUB, 1985; 1989), trabalhos mais recentes têm apontado a politização existente no processo de nomeação ministerial (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998; VASSELAI, 2009; LOPEZ & PRAÇA, 2015). O objetivo desta pesquisa é retomar este debate a partir da investigação das características dos chanceleres que chefiaram a pasta das Relações Exteriores entre 1889 e 2023.

Para tanto, procura-se desenvolver uma prosopografia, isto é, a construção de uma biografia coletiva (STONE, 2011) dos ministros das Relações Exteriores, a partir da consulta aos verbetes biográficos sobre eles publicados pelo Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB) e pelo Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (DHBPR), ambos editados pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC). Tratam-se das principais enciclopédias disponíveis a respeito da elite política nacional e que se tornaram referência para os especialistas desta área de estudos (COSTA et al., 2015). O desenho metodológico se inspira na proposta de Luz (2018), partindo do pressuposto de que o estudo sobre a composição das elites políticas não pode desconsiderar informações normalmente ausentes de anuários estatísticos, como as relações de parentela política, normalmente capturadas apenas em repertórios biográficos do tipo *who's who* (HEINZ, 2011).

O trabalho está organizado em quatro seções. A primeira delas introduz a discussão teórica sobre as altas rodas da diplomacia brasileira, com o objetivo de delimitar o perfil do Ministério das Relações Exteriores e os quadros hierárquicos do campo de política externa. Na sequência, a segunda seção apresenta o desenho desta pesquisa. A terceira parte do texto se refere aos resultados preliminares, contrastando as variáveis que mapeiam o peso do capital político para as nomeações dos chanceleres com as variáveis descritivas a respeito do perfil meritocrático dos ministros. Nas considerações finais, reflete-se sobre os achados e futuros rumos desta pesquisa.

As altas rodas da diplomacia brasileira: o debate sobre o perfil do Ministério das Relações Exteriores

Também chamado de Itamaraty, o Ministério das Relações Exteriores é o órgão do Poder Executivo reconhecido como o símbolo da diplomacia brasileira (RAMOS & ROSSETTI, 2017). Em virtude do tratamento de temas sensíveis e sigilosos de matéria internacional, por muitos anos a instituição foi marcada pela forte concentração de poder decisório em política externa, com uma dinâmica altamente insulada e sendo considerado o ministério civil mais fechado da burocracia federal (FIGUEIRA, 2010). Mesmo dentro deste campo já bastante restrito, uma forma clássica de identificar os atores-chave dentro de um grupo no poder é através do método posicional, originalmente idealizado por Wright Mills (1981) e baseado na premissa de que quem detém as posições de mando de instituições estratégicas compõe, automaticamente, a elite no poder. No caso da política externa brasileira, isto significaria direcionar a atenção para o ministro das Relações Exteriores, também conhecido como chanceler brasileiro[2]. Mantendo as teorias clássicas das elites políticas como referência, a pergunta imediata que se coloca diante do pesquisador é justamente se o ministro das Relações Exteriores possui atributos que o diferencia dos grupos que

2 O ministro das Relações Exteriores é responsável por chefiar os trabalhos da pasta, auxiliar o presidente na formulação e implementação da política exterior, e ordenar os profissionais do Itamaraty (BRASIL, 1961, art. 1, 2, 41 e 42).

governa, como o estudo inovador de Michels (1982) nos faria supor[3].

Representativo da primeira vertente de trabalhos que se dedicou em realizar uma discussão sobre o desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira, Zairo Cheibub (1985) apontou a progressiva racionalização e burocratização do Ministério, cada vez mais controlado por diplomatas de carreira. Segundo o autor, o período denominado de "burocrático-racional", que vai desde o final da década de 1910 até a atualidade, se caracteriza por grandes reformas administrativas de caráter geral que visavam dotar o Itamaraty e a carreira diplomática de uma estrutura racional e burocratizada no sentido weberiano[4]. Estudiosos já destacaram (CHEIBUB, 1985; FIGUEIRA 2010; LIMA, 2019, 2021) que tais mudanças proporcionaram uma competência inquestionável ao Itamaraty para lidar com assuntos de natureza internacional, além de criar uma rigidez na sua estrutura institucional hierárquica – sendo o Ministério com menor número de cargos comissionados e profissionais externos ao seu quadro funcional – e garantir uma autonomia dos diplomatas em relação ao sistema social e a segmentos particulares do aparelho de Estado[5].

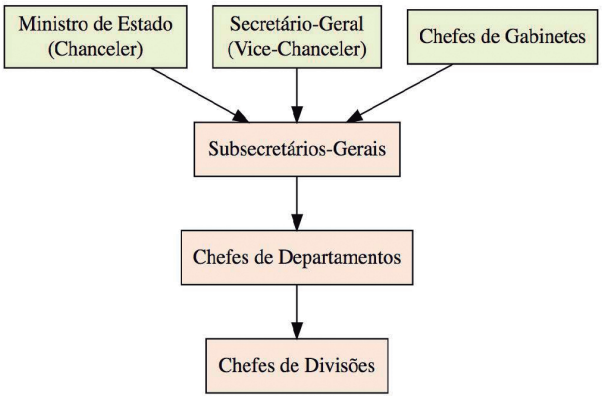
Apesar da redemocratização de 1988 incentivar uma diminuição do insulamento institucional, a hierarquia governamental do processo decisório de política externa se manteve constante ao longo dos anos com a concentração de poder decisório nas mãos dos membros da diplomacia de Gabinete, formada pelo presidente da República, ministro das Relações Exteriores, secretário de Estado e subsecretários (FIGUEIRA, 2010). No topo da hierarquia institucional são decididos temas mais sensíveis e que envolvem mais recursos econômicos. Enquanto os servidores de baixo escalão, representados pelos subsecretários, chefes de departamentos e chefes de divisões, possuem menor autonomia decisória e lidam com temas menos sensíveis e com menos recursos alocados (FIGUEIRA, 2010). A Figura 1 faz uma ilustração da hierarquia do processo decisório intra-burocrático do Ministério.

3 Autor da sociologia das organizações, Robert Michels (1982) afirma que o que diferencia a oligarquia da classe dos governados são determinantes de ordem técnica, tática, intelectual e psicológica. As razões de ordem técnica e tática dizem respeito à capacidade dos indivíduos de controlarem e administrarem a massa por possuírem *expertise* em assuntos políticos acumulados. A variável intelectual diz respeito à superioridade intelectual dos chefes frente às massas, que é acentuada pela especialização e profissionalização requisitadas nas organizações políticas. Já o determinante psicológico mostra que, se por um lado a massa é indiferente à política, os líderes políticos estão em constantes negociações para preservarem suas posições de poder.

4 No caso, Cheibub (1985) refere-se à abordagem de Max Weber sobre o tema em diversas obras (WEBER, 1990; 1993; 2004a; 2004b).

5 Cheibub (1985) também aponta para a importância da criação do Instituto Rio Branco em 1945, que surgia na forma de uma escola de formação de diplomatas. A instituição seria responsável por criar o senso de pertencimento dos diplomatas brasileiros, neutralizando a heterogeneidade de corpos no intuito de garantir a melhor coesão e articulação entre os profissionais da carreira, e reforçar a autonomia e insulamento do Itamaraty em relação às demais burocracias federais.

Figura 1: Fluxograma de hierarquia institucional de processo decisório



Fonte: Elaboração própria a partir da definição de Figueira (2010).

Graças a essa concentração do poder decisório nas mãos de um seleto grupo, o ministro do Exterior constitui uma figura importante por auxiliar na definição da orientação da política externa do país e executá-la em conjunto com o presidente da República. Esse ator chefia a instituição de principal autoridade em questões estrangeiras do país, além de ter capacidade de mobilizar recursos que serão aplicados na construção de políticas e autoridade para impedir que outras entidades governamentais revertam abertamente sua posição sem custos significativos (CASTRO, 2009; HERMANN & HERMANN, 1989)[6].

A inciativa de analisar se os chanceleres possuem atributos que os diferenciam da massa dos governos ainda é um debate aberto na literatura para o caso da alta hierarquia da política externa brasileira. De fato, uma série de analistas constatou que desde de sua criação no Brasil imperial (1823-1889) à Primeira República (1889-1930), o Itamaraty era comandado por membros da elite social, tais como aqueles possuidores de títulos de nobreza (como viscondes e barões), atores com proximidade pessoal e afetiva com o Chefe de Estado e com bacharel em direito de universidades do exterior (CHEIBUB, 1985; MOURA, 2007; CASTRO, 2009; FIGUEIRA, 2010; LIMA & OLIVEIRA, 2018). Zairo Cheibub (1989) foi pioneiro no campo teórico da política externa ao utilizar variáveis como origem social, geográfica e educacional para fazer uma análise sistemática dos critérios de recrutamento, seleção e promoção dos profissionais da diplomacia que atuaram de 1931 até 1982. Extraindo dados das fichas de inscrições dos candidatos ao Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD), Cheibub (1989) concluiu que: (i) há uma concentração da seleção de diplomatas da região Sudeste, mais especificamente Rio de Janeiro e São Paulo; (ii) observa-se certa predominância histórica do curso de direito e de apenas quatro universidades[7]; e (iii) a maioria dos diplomatas provinha da classe média[8].

6 É importante destacar que o cargo do chanceler não faz parte da elite da carreira diplomática pois esse grupo é composto, exclusivamente, pelas últimas classes da carreira: Ministros de Primeira Classe (embaixadores) e Ministros de Segunda Classe (LIMA, 2019). Para entender mais sobre a hierarquia funcional da carreira, acesse: BRASIL, 1946b.

7 As quatro universidades dizem respeito à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Pontifícia Unidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Universidade de São Paulo (USP).

8 Uma replicação da análise para o período subsequente, de 1983-2010, utilizando os Anuários dos Funcionários do Ministério das Relações Exteriores, escancara que houve poucas alterações no perfil do corpo diplomático: (i) ainda há uma concentração de origem dos ingressantes na região Sudeste, embora o Rio

Mais recentemente, uma segunda vertente de estudos tem frisado o componente da politização como variável decisiva no processo de nomeação ministerial (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998; VASSELAI, 2009; LOPEZ & PRAÇA, 2015). Independentemente da suposta narrativa de racionalidade e competência técnica construída pelo Itamaraty a respeito dos seus próprios quadros institucionais, em perspectiva comparada com os demais ministérios, dados apontariam a existência de diferentes critérios empregados por agentes políticos, interconectados entre si, que influenciariam na definição dos quadros burocráticos. Esta nova forma de interpretação remonta ao trabalho de Loureiro e Abrucio (1998) que mapearam os critérios de nomeação de todos os ministérios nos governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)[9]. Essa pesquisa revelou aspectos de ordem partidária, federativa, competência técnica, influência de grupos de interesse, imagem pessoal e vínculo pessoal com o presidente da República[10].

Na mesma linha, os estudos posteriores de Vasselai (2009) e Lopez e Praça (2015), enfatizaram o impacto da influência partidária sobre a nomeação de ministros. Vasselai (2009) conduziu uma análise comparativa entre as democracias de 1946-1964 com as de 1985-2007 e encontrou evidências de que as nomeações ministeriais buscavam formar coalizões de governo e obedeciam à lógica partidária em ambos períodos[11]. Já Lopez e Praça (2015), investindo na realização de entrevistas[12], destacaram a importância de não restringir a explicação da concessão de cargos ministeriais ao cálculo partidário. Os autores apontam que as redes profissionais, redes de amizade e regionalismo também impactariam a formação de coalizões governistas e, consequentemente, a decisão do chefe do Executivo.

Este retrospecto das literaturas disponíveis sinaliza como o desenho metodológico evidentemente influencia os potenciais achados dos analistas sobre o perfil de recrutamento ministerial no Brasil. Ao eleger fontes primárias mais sintéticas, como Cheibub (1985) fez com as fichas de inscrições dos candidatos ao CPCD, o estudioso que procurar capturar o perfil dos ministros das Relações Exteriores no Brasil perde de vista elementos da trajetória biográfica destes titulares que são capazes de influenciar nas nomeações ao cargo. Isto é, aspectos de bastidores (relações pessoais e proximidade com a elite no poder) e políticos (como a pressão de grupos de interesses, por exemplo) serão desconsiderados, já que representam tópicos normalmente abordados pela imprensa e em livros de memórias (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998) ou entrevistas conduzidas por

de Janeiro tenha perdido a liderança para São Paulo entre os anos de 2003 a 2010; (ii) a Universidade de Brasília (UnB) entra para a lista das faculdades mais frequentes de graduação dos diplomatas; e (iii) embora ainda se tenha a predominância do bacharelado em direito, os cursos de comunicação social e relações internacionais se tornam as outras duas graduações mais frequentes (LIMA & OLIVEIRA, 2018). Além disso, alguns fatores diferenciam o perfil do século anterior, como o aumento de mulheres ingressando na carreira, a introdução do Programa de Ação Afirmativa (MRE, 2022) e a expansão dos cursos de graduação em Relações Internacionais (JULIÃO, 2012).

9 O levantamento de todos os ministérios existentes àquele tempo se deu a partir de pesquisa em arquivos, revistas, jornais e microfilmes disponíveis na Biblioteca da FGV e na Biblioteca Municipal Mário de Andrade (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998). Por economia textual, a partir de agora utilizarei a sigla FHC para me referir ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

10 Os autores classificaram esses critérios segundo as seguintes orientações: 1) partidário se o nome escolhido foi feito por indicação de um partido político; 2) federativo se leva em conta o peso político do estado ou região de origem dentro da Federação; 3) imagem se as pessoas nomeadas eram conhecidas pelo público e poderiam trazer uma imagem positiva ao governo; e 4) pessoal se a pessoa selecionada fazia parte do círculo de relações pessoais do presidente.

11 As informações relativas às nomeações ministeriais dos dois períodos foram coletadas diretamente do site da Secretaria da Presidência da República e da primeira edição do DHBB, de 1984. Já a respeito do tamanho das bancadas partidárias na Câmara, obteve-se os dados para os períodos 1946-64 e 1985-1995 através das listas de presença e de votação dos Anais da Câmara dos Deputados e dos Diários do Congresso. A partir de 1995, foram utilizados os dados fornecidos pela Coordenação de Estudos Legislativos da Câmara dos Deputados.

12 Os autores realizaram 45 entrevistas com membros da alta burocracia federal, como secretários executivos e membros da Casa Civil, além de líderes partidários das coalizões de governo durante os mandatos de FHC, Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

especialistas com os personagens de interesse (LOPEZ & PRAÇA, 2015).

De fato, é desafiador encontrar uma forma de equilibrar o conjunto de variáveis apontado pelos estudos disponíveis como essencial para pesquisas que se proponham a traçar o perfil das altas rodas da política externa brasileira. Contudo, a tradição da sociologia das elites no país, que reconhece os repertórios biográficos do tipo *who's who* como a fonte de pesquisa mais adequada no levantamento de dados empíricos (COSTA et. al., 2015; HEINZ, 2011), destaca o potencial do DHBB como fonte para análises centradas no perfil dos titulares das pastas ministeriais. Os verbetes dos dicionários histórico-biográficos editados pela FGV CPDOC, como o DHBB e o DHBPR, seguem rigorosas diretrizes de pesquisa e redação para sintetizar a trajetória da elite política que chegou a postos de mando na esfera federal, utilizando critérios como *background* social, atuação profissional e redes de parentesco político[13]. Além disso, a narrativa biográfica do verbete é apresentada cronologicamente, sem potenciais vieses ou *storytelling*[14], para assegurar a padronização do conteúdo dos verbetes que integram essas enciclopédias. Tudo isto torna os dicionários histórico-biográficos uma fonte completa e diferenciada de pesquisa[15].

Pelo menos dois trabalhos que se basearam nos verbetes biográficos merecem menção por justamente refletirem como este tipo de fonte ajuda a problematizar a complexidade por trás dos recrutamentos ministeriais. Primeiro, destaco a pesquisa de Tokumoto e Filipi (2018), que avaliam se as nomeações dos ministros da Fazenda e dos presidentes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de 1930 a 1964 seguem critérios técnicos. Utilizando dados organizados pelo Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (NUSP) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), basicamente compilados a partir de consulta aos dicionários histórico-biográficos, os autores conduzem uma prosopografia dos referidos ministros. A pesquisa mensura a *expertise* desses atores políticos a partir de suas formações acadêmicas e dos anos de experiência em direções no alto escalão do setor público, administração ou direção de empresas privadas e/ou experiência política por cargos eletivos. A principal contribuição desta pesquisa é sua metodologia, ressaltando que o critério técnico como razão de nomeação dos ministros e presidentes desses órgãos federais não pode ser mensurado somente pela formação acadêmica ou ocupações profissionais estritamente ligadas à área de economia. Outras trajetórias profissionais, como as experimentadas nos campos públicos, políticos ou privados, também proporcionam o acúmulo de conhecimento técnico necessário para tais cargos.

O segundo trabalho digno de nota refere-se à prosopografia dos ministros das Relações Exteriores realizada por Luz (2018), que buscou verificar se predominava um perfil técnico entre eles após a criação do Instituto Rio Branco – período que coincide com a institucionalização do Itamaraty. A pesquisa extraiu dados dos verbetes biográficos do DHBB e DHBPR, conjugada com informações obtidas dos currículos disponibilizados pelo portal da Câmara dos Deputados sobre aqueles atores com passagem pela casa legislativa e detalhes recuperados do livro *História Diplomática do Brasil*[16]. O estudo sistematizou variáveis de formação escolar, formação ocupacional, razões para nomeação[17] e carreiras políticas e públicas, para uma avaliação dos *backgrounds* social e

13 Fontes primárias diversificadas, como artigos de jornais e revistas, entrevistas realizadas com os biografados (por terceiros ou pelo Núcleo de História Oral da FGV CPDOC), repertórios oficiais de dados (como anais das casas legislativas e anuários institucionais) compõem o acervo documental no qual os verbetes se baseiam.

14 O *storytelling* ou "narração de histórias", compreendido como a arte ou ofício de escrever e contar histórias, é uma ferramenta de marketing político utilizado por líderes como estratégia de se aproximar de seu público de eleitores, ao utilizar mensagens políticas carregadas de fatores pessoais e emocionais (RUIZ, 2013).

15 Para detalhes sobre os critérios teórico-metodológicos que fundamentam os dicionários histórico-biográficos editados pela FGV CPDOC, consulte: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios>. Acesso em: 26 nov. 2022.

16 CARVALHO, 2016.

17 A partir do livro de códigos do NUSP, Luz (2018) considera razões de nomeação: (i) as competências específicas mensuradas a partir da atuação profissional em áreas relacionadas com a pasta (como a carreira

profissional dos ministros. Entre os resultados, verificou-se um aumento da profissionalização e perfil técnico dos ministros recrutados após a criação do Instituto Rio Branco (1945-2016), calculado através da média de tempo e quantidade de carreiras públicas ou políticas exercidas pelos chanceleres. Além disso, observou-se como razões de nomeação no período pós-Barão do Rio Branco (1902-1944) foram mais associadas a questões ligadas à carreira política e confiança no presidente, enquanto no pós-Instituto Rio Branco o recrutamento dos ministros pareceu mais dependente de relações com grupos sociais, ministro da casa e competências específicas[18].

Este artigo se propõe a dialogar com o debate sobre os determinantes das nomeações ministeriais ao fazer uma investigação do perfil dos chanceleres que chefiaram o Ministério das Relações Exteriores de 1889 a 2023. Quem são eles? Quais características justificam suas nomeações para o cargo? Existem atributos sociais ou culturais que distinguem os ocupantes das altas rodas da política externa brasileira? Essas são as questões que nortearão o estudo das altas rodas do Itamaraty.

A prosopografia no estudo da diplomacia brasileira: metodologia e desenho da pesquisa

Com o propósito de realizar um estudo prosopográfico[19] exploratório dos chanceleres brasileiros em busca dos atributos pessoais, marcadores socioeconômicos e outras variáveis que podem ter sido decisivos para levar estes atores para o topo da hierarquia da política externa no país, decidiu-se analisar os perfis das 54 pessoas que atuaram como ministros das Relações Exteriores entre 1889 a 2023[20]. O recorte temporal trata do período abrangido pelos dicionários histórico-biográficos editados pela FGV CPDOC, que são as fontes eleitas para esta pesquisa[21]. Inspirada na proposta metodológica de Luz (2018) de utilizar os verbetes biográficos disponíveis no DHBB (principal enciclopédia sobre a elite política do país que atuou na esfera federal desde 1930) e no DHBPR (uma versão do DHBB editada para abranger os anos da Primeira República de 1889 a 1930), investe-se no exame de fontes já consagradas entre os estudiosos das elites (COSTA et al, 2015). A escolha se justifica pela uniformidade nas estruturas de conteúdos e nos padrões de narrativa cronologicamente orientados na descrição das trajetórias de elites políticas brasileiras, com temas fixos caros à teoria das elites, a exemplo de laços familiares e políticos, além de experiências educacionais e profissionais dos verbetados[22]. Contudo, "como

diplomática); (ii) a carreira política definida por ter dois cargos eletivos e/ou cinco nomeados; (iii) a confiança pessoal com o presidente; (iv) a relação com grupos sociais específicos.

18 A pesquisa, entretanto, não explicava o que compreendia como "confiança no presidente", nem quais seriam os tipos de relações ou grupos sociais analisados, além de tampouco definir a variável "ministro da casa", lacunas que dificultam interpretar completamente os seus resultados.

19 A prosopografia permite criar biografias coletivas a partir da identificação das correlações internas de um grupo e correlações externas com a estrutura social, política, econômica e cultural de uma sociedade (STONE, 2011). Por meio de uma análise longitudinal, o estudo prosopográfico viabiliza avaliar os atributos sociais e trajetórias individuais de um determinado grupo, buscando ressaltar os padrões, alterações e ausências destes quadros (HEINZ & CODATO, 2015).

20 Obteve-se os nomes dos ministros a partir de consulta à lista disponibilizada pelo Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG). Como o arquivo não inclui o nome dos ministros interinos, decidiu-se excluí-los da análise. Para acessar a lista de nomes das pessoas que já chefiaram o Ministério das Relações Exteriores, consulte FUNAG, 2021.

21 A instituição foi fundada com o propósito de arquivar conjuntos documentais sobre a história contemporânea do país e se fixou no resgate da trajetória republicana. Daí a ausência de documentos biográficos dos chanceleres do Brasil imperial (1823-1889), também sem equivalentes em outros arquivos ou repertórios biográficos do tipo *who's who*.

22 As narrativas dos verbetes seguem a seguinte ordem de apresentação das informações: (i) origem (região e data de nascimento, e origem familiar); (ii) escolaridade (área de formação, nível de escolaridade e instituição); (iii) trajetória cronológica de atuação profissional; (iv) cargos assumidos e decisões tomadas

a atualização do Dicionário é lenta" (COSTA et al, 2015, p. 76), as exceções foram os dados biográficos de Ernesto Araújo e Carlos França, ministros do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), que tiveram suas informações extraídas do portal online da FUNAG e de sites de jornais[23].

Partindo do entendimento de que os chanceleres possuem um conjunto de características que os distinguem das massas (MILLS, 1981; MICHELS, 1982; MOSCA, 2004), procedeu-se à criação de um banco de dados para levar a cabo o estudo do perfil dos ministros das Relações Exteriores no Brasil republicano. A tentativa foi traduzir, em dois conjuntos de variáveis, a disputa da literatura especializada sobre os determinantes por trás do recrutamento para as altas rodas da burocracia federal, dividido entre o peso de aspectos meritocráticos e o impacto do capital político na nomeação dos chanceleres.

1. Variáveis de background social e capital político

Região de origem: Trata-se de uma variável qualitativa clássica para os estudos de sociologia política que associam os lugares de nascença com oportunidades sociais, culturais e econômicas para a projeção às altas rodas do poder (PERISSINOTTO & CODATO, 2015).

Instituição de formação: Esta variável, também qualitativa, diferencia a instituição de formação acadêmica dos chanceleres, assumindo que os membros da elite tendem a frequentar os mesmos espaços de ensino, visto o papel socializador que a educação possui (MILLS, 1981; BOURDIEU, 1983).

Experiência política prévia: Diz respeito à variável qualitativa que elenca os cargos políticos já ocupados pelos chanceleres, tanto eletivos quanto nomeados, para permitir inferir sobre o acúmulo de conhecimento do mundo político necessário ao cargo do ministro[24].

Base governista: Variável *dummy*, inspirada no desenho metodológico de Vasselai (2009), que diferencia quais ministros eram filiados aos partidos da coalizão governista ou da oposição antes da nomeação para a pasta, recorrendo-se à literatura secundária (BERNARDES, 2006; ZULINI, 2015; BRANDÃO, 2017; ALMEIDA, 2018)[25]. Trata-se de uma interlocução com o debate sobre *presidencialismo de coalizão*, conceito baseado na premissa de que os presidentes brasileiros procuram formar uma base de apoio aos seus projetos de lei no Congresso, em troca de nomeações ministeriais (ABRANCHES, 1988).

Relações de Parentela: Trata-se de uma variável qualitativa que sistematiza as conexões familiares e de compadrio que os chanceleres possuem com atores-chave do cenário político e diplomático do país. Sabe-se que a participação no círculo íntimo das elites pode ser definida por relacionamentos pessoais e familiares (MILLS, 1981) e como a nomeação de ministros se mostra condicionada por escolhas subjetivas permeadas por critérios deste gênero (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998). Na tentativa de medir a influência desta relação sobre o recrutamento dos ministros das Relações Exteriores, foram coletadas as relações de amizade[26], de cordialidade, familiares e matrimoniais com outros atores políticos de potencial impacto direto para a nomeação do cargo, a saber: o presidente da República responsável pela nomeação; atores políticos membros da coalizão de governo do presidente da República responsável pela nomeação; e atores com atuação no campo da política externa brasileira. Os últimos englobam não apenas profissionais da diplomacia brasileira, mas também personagens que participaram de outros cargos e funções do campo das relações exteriores[27]. As relações

na participação da vida pública; (v) premiações recebidas; (vi) local, data e causa de morte; (vii) casamentos e filhos; (viii) obras e livros publicados; (ix) referências das fontes utilizadas.

23 Para acessar as reportagens sobre ministro Ernesto Araújo e Carlos Alberto Franco França, consulte: Dieguez (2019), *Gazeta do Povo* (2021), Nóbrega (2021), Rittner & Murakawa (2021), Frazão (2021), Coletta et al (2021).

24 Neste levantamento, excluíram-se os diplomatas de carreira e as experiências políticas dentro da própria pasta das Relações Exteriores.

25 Realizou-se o levantamento da filiação partidária dos chanceleres a partir da indicação, nos seus respectivos verbetes-biográficos, dos partidos políticos nos quais atuaram como presidentes, vice-presidentes, secretários ou membros ordinários de comissões e diretórios.

26 As relações de amizade foram identificadas nos verbetes conforme os termos: "amizade, amigo, amiga, colega, parceiro, confiança e braço direito".

27 Foram considerados, especificamente, os representantes em missões diplomáticas, representantes em organizações e conferências internacionais, ex-presidentes, ex-ministros das Relações Exteriores, deputados e senadores que participaram de comissões internacionais.

foram classificadas como 0 e 1, representando, respectivamente, a ausência ou a presença de relação, sendo a última com caráter acumulativo[28].

2. Variáveis de meritocracia

Grau de escolaridade: Variável qualitativa que computa o último grau de escolaridade obtido pelos atores antes da nomeação para o Itamaraty. Trata-se tanto de admitir a premissa teórica que os círculos acadêmicos fornecem o instrumental capaz de facilitar o ingresso na elite política (MICHELS, 1982; MOSCA, 2004), quanto de reconhecer como a escolaridade representa uma forma clássica de medir empiricamente a capacidade e qualificação técnica do ministro (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998; TOKUMOTO & FILIPI, 2018).

Experiência prévia no campo da diplomacia: Outra variável *dummy* que diferencia os ministros que foram diplomatas dos demais chanceleres. Neste exercício, foi utilizada a classificação dos próprios dicionários para identificar aqueles que eram diplomatas anteriores a 1945 – ano de criação do Instituto Rio Branco e consequente regularização da carreira diplomática. Nesse sentido, após 1945 utilizou-se do critério de ter formação no Instituto para classificar os diplomatas de carreira.

Experiência prévia no campo das relações exteriores: Variável qualitativa empregada para identificar os chanceleres que exerceram funções no campo das relações exteriores, como cargos comissionados no Ministério, cargos de nomeação para missões diplomáticas no exterior e cargos de atuação nas comissões de relações exteriores do Poder Legislativo. Conjuntamente com a variável anterior, pode ajudar a analisar se os ministros seguem os requisitos de profissionalismo predominantes do período burocrático-racional do Itamaraty (CHEIBUB, 1985) e dos critérios técnicos de nomeação ministerial, mensurados a partir das experiências profissionais correlatas com as competências desejáveis para a condução da pasta (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998; TOKUMOTO & FILIPI, 2018; LUZ, 2018)[29].

Outras experiências profissionais prévias: Variável que computa as outras experiências profissionais prévias dos ministros, diferenciando entre cargos ocupados no mundo do funcionalismo público e cargos no mundo corporativo. Supõem-se corresponder a trajetórias que podem ser transformadas em recursos políticos (CHEIBUB, 1989) e, consequentemente, impactar na nomeação ministerial.

3. Variáveis de controle

Regime político: Uma variável de controle que classifica a fase de atuação dos chanceleres perante o regime político, no caso: a Primeira República (1889-1930), Era Vargas (1930-1945), República de 1946-1964, Ditadura Militar (1964-1985) e República Nova (1985-2023). Em prosopografia recente sobre a diplomacia brasileira, esta questão foi negligenciada. Luz (2018) dividiu sua análise em três períodos – pré Barão do Rio Branco, pós Barão do Rio Branco e pós Instituto Rio Branco. Essa divisão pressupõe uma certa autonomia do Ministério em relação à conjuntura política da época, considerando apenas as mudanças ministeriais a partir desses dois marcos institucionais que são influenciados pela figura de Rio Branco. Apesar da significativa e evidente relevância que o Barão possui na constituição do Itamaraty contemporâneo, é necessário considerar outros fatores políticos que também permeiam os quadros do Ministério.

Gênero: Variável *dummy* considerada no estudo para capturar a distribuição de homens e mulheres nos cargos de mando do Itamaraty, em linha com o debate recente sobre ausência de mulheres no topo da hierarquia ministerial (LUZ, 2018).

28 O levantamento se inspira no conceito de parentalidade política apresentado por Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976) em seu estudo sobre os poderes de mando locais. A obra se tornou referência ao definir a parentela política como um conjunto de indivíduos que estabelecem entre si laços de parentesco de sangue, amizade, cordialidade ou uniões matrimoniais, produzindo uma solidariedade entre grupos distintos e reforçando a dominação dos mesmos na vida política

29 Em seu desenho de pesquisa, Amanda Luz (2018) considerou apenas os cargos dentro do Ministério, ocupados através de concursos ou nomeações – embaixadores, secretários do Itamaraty e cônsules – para definir experiência na carreira diplomática. Após um levantamento de dados inicial, essa pesquisa considerou cargos das relações exteriores aqueles que lidam com assuntos internacionais, mas que não foram ocupados por chanceleres que são diplomatas de carreira. São eles: cargos comissionados no Itamaraty, cargos de nomeação para missões diplomáticas no exterior ou cargos em comissões de relações exteriores no Congresso Nacional.

Meritocracia ou capital político? Algumas evidências sobre o perfil dos ministros das Relações Exteriores no Brasil (1889-2023)

Desde a proclamação da República em 1889 até o ano de 2023, o Brasil já presenciou 67 mandatos de ministros das Relações Exteriores, conforme detalhado no Anexo 1. Controlando por regime político, observam-se 23 (34,3%) mandatos durante a Primeira República, 6 (8,9%) na Era Vargas, 15 (22,3%) na República de 1946, 6 (8,9%) na Ditadura Militar e 17 (25,3%) na República Nova. Importante ressaltar que, como alguns nomes foram nomeados mais de uma vez para a pasta em diferentes governos, contabiliza-se que 54 pessoas já exerceram o cargo de ministro das Relações Exteriores no Brasil.

O mandato mais curto na pasta das Relações Exteriores foi o do ministro Evandro Lins e Silva, que atuou meros 66 dias durante o governo de João Goulart (1961-1964). Na contramão, Celso Amorim experimentou o mandato mais longo, trabalhando por 2.992 dias sob as duas primeiras gestões presidenciais de Lula (2003-2010)[30]. A análise agregada dos dados revela que a República de 1946-1964 representa o período em que os chanceleres passaram menos tempo no poder, com a média de 431 dias, o equivalente, aproximadamente, a 1 ano e 1 mês. Por outro lado, durante a Ditadura Militar, os ministros das Relações Exteriores ocuparam seus postos, em média, por 1.276 dias, isto é, aproximadamente por 3 anos e 4 meses. A permanência mais prolongada dos chanceleres neste período não surpreende, considerando que a ruptura democrática automaticamente cessa a responsividade do regime e exige menos articulações políticas (DAHL, 2005)[31].

Os indícios do peso do capital político para o recrutamento dos chanceleres

É razoável supor que os chanceleres brasileiros podem atribuir a razão de suas nomeações ao capital político que construíram? Esse panorama é introduzido a partir da análise dos estados de nascença dos chanceleres brasileiros[32]. Considerando os 54 atores que já atuaram como chanceleres nascidos no país, observa-se uma predominância de oriundos da região Sudeste (67,9%), seguida pelo Nordeste (18,8%), Sul (7,5%), Norte (3,7%) e Centro-Oeste (1,8%). Assim como Zairo Cheibub (1989) destaca que a região de origem do corpo de diplomatas brasileiros não favorece a representatividade nacional, o mesmo ocorre no caso dos ministros das Relações Exteriores. A liderança da região Sudeste pode ser explicada pelo fato de que entre 1763-1960, o Rio de Janeiro era a capital do país e, consequentemente, concentrava um maior número de membros da elite política. Este perfil regional sinaliza a desigualdade nas oportunidades de socialização (PERISSINOTTO & CODATO, 2015), uma vez que Rio de Janeiro e São Paulo – os estados de origem de, respectivamente, 30,1% e 22,6% dos chanceleres – são os espaços que concentram maior poder socioeconômico e as melhores faculdades do país (CHEIBUB, 1989).

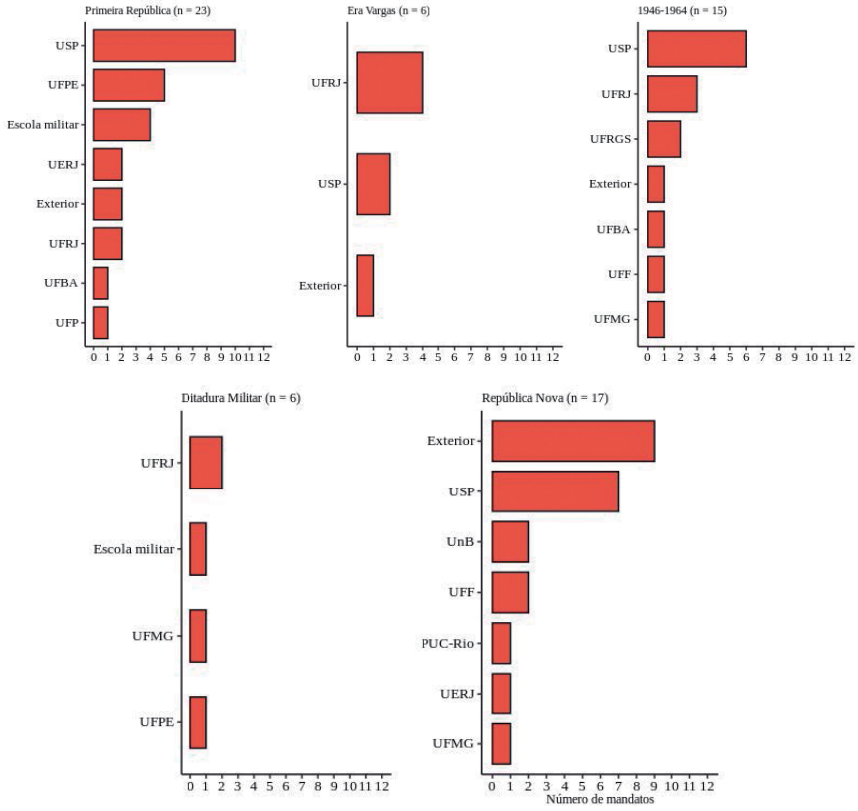
O levantamento das instituições de ensino superior frequentadas pelos chanceleres brasileiros sintetizado no Gráfico 1 reforça a mesma avaliação:

30 Somado ao tempo em que Celso Amorim também atuou como ministro no governo de Itamar Franco (1992-1995), este número sobe para 3.453 dias no papel de chanceler brasileiro. Isto significa que Amorim ultrapassou o tempo do Barão do Rio Branco, o patrono da diplomacia brasileira, que, apesar de atuar ao longo de quatro mandatos presidenciais, esteve no comando do Ministério por 3.360 dias, o equivalente a 9 anos e 2 meses.

31 Nos demais regimes, as médias de mandato dos titulares da pasta das Relações Exteriores são similares, com 639 dias na Primeira República (1 ano e 7 meses), 735 dias na Era Vargas (2 anos) e 872 dias na República Nova (2 anos e 3 meses).

32 Essa análise desconsiderou apenas o ministro Félix de Barros Cavalcanti Lacerda (1933-1934), que nasceu no exterior.

Gráfico 1: Instituições de ensino superior dos chanceleres do Brasil republicano, por regimes (1889-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos verbetes biográficos do DHBB e do DHBPR.

Nota: "n" representa o número total de mandatos por regime.

Observa-se que a maioria dos chanceleres tendeu a frequentar as mesmas instituições de ensino. Dentre elas, destacam-se a USP e a UFRJ, que alternaram a liderança entre si ao longo dos regimes como arenas preferidas para a formação intelectual. A única exceção foi o período da República Nova, quando cursos de pós-graduação internacionais atraíram parte dos chanceleres[33]. Além disso, no período da Ditadura Militar, nota-se que apenas o chanceler de Castelo Branco (1964-1967), Juracy Magalhães, se formou em escola militar. A maior frequência de ministros egressos de instituições militares se concentra no período da Primeira República, quando tal classe também tinha grande protagonismo na política do país.

Outro indicativo de que o capital político pode influenciar a nomeação para a pasta das Relações Exteriores surge do exame da experiência política prévia dos chanceleres no mundo político e fora

33 Desses, 3 (5,5%) frequentaram a Universidade Sorbonne em Paris e 2 (3,7%) a Universidade Cornell em Ithaca.

do Ministério das Relações Exteriores[34]. Nada menos do que 66,7% dos 54 atores nomeados como ministros já experimentaram uma passagem pelo terreno da política: 55,5% deles exercendo cargos eletivos e 27,7% cargos nomeados antes de chegarem à pasta das Relações Exteriores. Os outros 33,3% são aqueles que exerceram cargos ou funções políticas no Itamaraty, a única exceção sendo João Felipe Pereira, o ministro de Floriano Peixoto (1891-1894), que não atuou em nenhum espaço da burocracia federal[35].

A aproximação dos futuros chanceleres com legendas partidárias e a base governista antes da nomeação à pasta das Relações Exteriores também chama a atenção. Dos 54 atores nomeados como chanceleres, 56% eram filiados a partidos políticos antes de assumirem o cargo, o que basicamente não se verificou apenas durante o curso da Era Vargas e da Ditadura Militar, regimes que extinguiram os partidos políticos no país[36]. No recorte temporal de 1946-2023, que engloba vinte mandatos dos chanceleres no Brasil republicano, percebe-se que a frequência dos mandatos de ministros filiados a partidos da base governista dos presidentes (85%) que os nomearam é muito maior do que aqueles filiados aos partidos de oposição (15%) – um achado que converge com as evidências empíricas das literaturas que atribuem a filiação partidária como critério de nomeação ministerial[37].

Por fim, as relações de parentela revelam mais indícios interessantes a respeito do potencial peso do capital político. O Anexo 2 sumariza as relações com os grupos selecionados para pesquisa[38]. O levantamento revela que 43 ministros (79,6%) vivenciaram alguma relação de parentela identificada nos seus verbetes biográficos. As relações de chanceleres com outros atores do campo da política externa foram mais frequentes do que relações com os presidentes responsáveis por suas nomeações ou atores do governo.[39] A República de 1946-1964 lidera como o regime de maior presença de chanceleres com relações de parentela (23,6%), seguida pela Primeira República (21,9%), República Nova (21%), Era Vargas (18,4%) e Ditadura Militar (14,9%).

Entre os 54 ministros, 33,3% experimentaram relações de parentela com o presidente antes de assumir a pasta no Itamaraty. Destes, 6 (11,1%) eram amigos dos presidentes que os elegeram, apresentados no Anexo 3. O maior número de classificações recai sobre as relações de cordialidade com o presidente (25,9%), que aparecem na forma de apoio a candidaturas para cargos

34 Luz (2018) apresenta que a média de cargos políticos e públicos ocupados pelos ministros, assim como o tempo médio de permanência nesses cargos, aumentaram após criação do Instituto Rio Branco, o que implica numa maior profissionalização dos chanceleres brasileiros.

35 Os números mostram que as experiências anteriores em cargos eletivos como os de deputado federal e governador foram as mais frequentes entre os futuros chanceleres da Primeira República, 1946-1964 e da Ditadura Militar. De outro lado, aqueles que se tornariam os titulares da pasta das Relações Exteriores durante a Era Vargas e a República Nova teriam mais comumente passado, antes, por cargos de nomeação, como ministros e secretários de Estado. Em sua análise, Luz (2018) aponta que após a criação do Instituto Rio Branco em 1945 houve um aumento de nomeação de parlamentares para o cargo de chanceler. Isso é comprovado com os dados desta pesquisa que mostram que 80% dos mandatos da República de 1946 eram chefiados por ministros que já atuaram como parlamentares. Os outros períodos são representados por 60,8% dos mandatos na Primeira República, 50% na Era Vargas, 33,3% na Ditadura Militar e 23,5% na República Nova.

36 Trata-se de um dado interessante, tendo em vista que estudo anterior sobre os quadros da elite diplomática (os Ministros de Primeira Classe e Ministros de Segunda Classe) verificou ser incomum a filiação partidária entre esses profissionais da carreira (LIMA, 2019).

37 Não foi possível obter informações sobre as coalizões de governo para a Primeira República (1889-1930) e Era Vargas (1930-1945).

38 As relações são representadas, respectivamente, pelas variáveis "Presidente", "Atores política externa" e "Atores do governo". A última coluna da tabela representa o total das relações de parentela no caso de cada ministro.

39 Essas relações apareceram somente no caso de três (5,5%) chanceleres. Nomeadamente: Quintino Bocaiúva, próximo de militares e civis envolvidos na conspiração republicana (LEMOS, 2015); Juracy Magalhães, alinhado com militares, como Castelo Branco e Ernesto Geisel, membros do governo ditatorial da década de 1960 (COUTINHO, 2009); e Ernesto Araújo, amigo de um filho e de um assessor internacional do presidente Jair Bolsonaro, ambos responsáveis pela indicação do nome de Araújo à pasta (DIEGUEZ, 2019).

eletivos, consultorias políticas[40], participação em jantares ou reuniões em conjunto, nomeação para cargos políticos pelo presidente[41], proximidade com familiares do presidente[42] ou acompanhar o presidente em viagens no exterior.

Além disso, 62,9% dos ministros nutriam relações de parentela com atores do campo da política externa antes de assumirem a pasta. Entre as relações de amizade, destaca-se as estabelecidas com ex-chanceleres, ex-presidentes e diplomatas. Novamente a cordialidade é o tipo de relação mais frequente (57,4%), principalmente com ex-chanceleres (42,5%) e ex-presidentes da República (37%), e se estruturam na forma de alianças políticas, nomeações de ex-presidentes para cargos políticos, nomeações de ex-chanceleres para cargos no Itamaraty, participação em missões diplomáticas em conjunto ou participação em produções intelectuais em conjunto. Por fim, como descrito no Anexo 4, 12 ministros (22,2%) possuem relações de parentesco com membros deste campo.

Algumas evidências das características meritocráticas para a nomeação dos chanceleres

Vimos como o Itamaraty construiu uma narrativa para si edificada na distinção meritocrática dos seus quadros. Mas, afinal, o que os dados mostram a respeito do perfil dos chanceleres brasileiros? Aqueles que se tornaram ministros das Relações Exteriores se distinguiriam por uma trajetória técnica diferenciada? O Gráfico 5 introduz esta reflexão ao contabilizar os últimos graus de escolaridade obtidos pelos chanceleres, por regimes políticos, antes de assumirem o controle da pasta[43]. Os ministros que são diplomatas de carreira possuem sua própria coluna uma vez que a formação no Instituto Rio Branco, automaticamente, os garante o título de mestre em Relações Exteriores. Foram computados os mandatos ministeriais de cada fase republicana – portanto, se uma pessoa assumiu o cargo mais de uma vez, seu grau de escolaridade foi contabilizado mais de uma no gráfico[44].

40 No caso do ministro Juracy Magalhães, por exemplo, Castelo Branco o consultava politicamente sobre possíveis nomeações para cargos em outras burocracias e o convidou para ocupar o cargo de embaixador em Washington (COUTINHO, 2009).

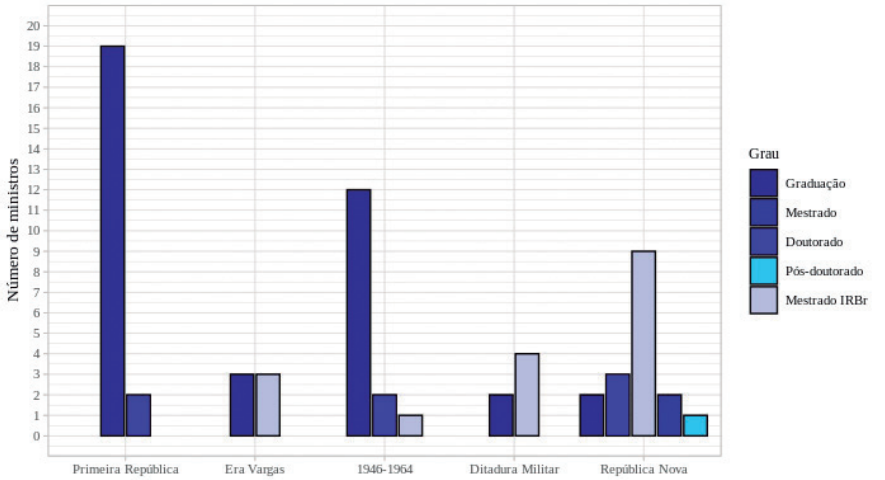
41 Analisando as articulações políticas nesse campo, o mapeamento dos dados mostrou que seis ministros (11,1%) já foram nomeados para outros cargos políticos pelos seus presidentes antes de assumirem a pasta do Itamaraty. Entre eles: Deodoro da Fonseca já nomeou o chanceler Justo Chermont (1891) como governador do Pará (1889-1891); Getulio Vargas já nomeou o chanceler Osvaldo Aranha (1938-1944) como secretário do Interior e Justiça do Rio Grande do Sul (1927-1930), ministro da Justiça (1930-1931) e ministro da Fazenda (1931-1934) e o chanceler Vicente Rao (1953-1954) como ministro da Justiça (1934); João Goulart já nomeou o chanceler Hermes Lima (1962-1963) como chefe de gabinete da presidência da República (1961) e ministro do Trabalho (1962); Castelo Branco já nomeou o chanceler Juracy Magalhães (1966-1967) como ministro da Justiça (1965); e Jair Bolsonaro já nomeou o chanceler Carlos França (2021-2022) como assessor-chefe especial da presidência (2020-2021).

42 Esse representa o caso de Otávio Mangabeira que se elegeu deputado federal pela Bahia na legenda do PRD ao lado do filho do presidente Washington Luís (PANTOJA, 2009).

43 Desconsiderou-se da análise o caso do ministro Carlos Augusto de Carvalho (1893 | 1894-1896) cujo verbete biográfico não traz dados sobre escolaridade. Além disso, vale apontar a existência de 12,9% de ministros com dois ou mais títulos de bacharel – como Serzedello Corrêa (1892), Francisco de Paula Souza (1892-1893), Dionísio Cerqueira (1896-1898), Barão do Rio Branco (1902-1912), Cavalcanti de Lacerda (1933–1934), Raul Fernandes (1946-1951 | 1954-1955) e Carlos Alberto Franco França (2021-2022) – e 3,7% com dois títulos de doutorado – caso de Vicente Rao (1953-1954) e José Francisco Rezek (1990-1992).

44 O ministro Raul Fernandes foi o único que subiu de grau de escolaridade entre as suas duas passagens pelo Itamaraty no período de 1946-1964. Quando foi nomeado pelo governo Dutra (1946-1951) para a pasta das Relações Exteriores possui apenas um bacharel. Já ao reassumir o posto durante o governo Café Filho (1954-1955), tinha concluído o doutorado.

Gráfico 2: Grau de escolaridade dos chanceleres do Brasil republicano, por regimes (1889-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos verbetes biográficos do DHBB e do DHBPR.

Ainda que as constituições federais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988 não apresentem como requisito a obrigatoriedade de diploma em nível superior para nomeação dos ministros de Estado[45], os dados mostram que ao longo de todas as fases da República os chanceleres brasileiros concluíram, pelo menos, uma graduação. Se desconsiderarmos os ministros que passaram pelo Instituto Rio Branco, nota-se mudanças significativas no período da Era Vargas e Ditadura Militar, em que deixam de existir títulos de mestrados e só passam a existir ministros com graduação. Já na República Nova, apesar de metade dos mandatos serem exercidos por diplomatas, percebe-se que há um aumento da demanda por ministros com títulos de escolaridade mais elevados.

Analisando os cursos superiores mais frequentes entre os 54 atores que já foram nomeados para o Itamaraty, constata-se que 36 (66,7%) se formaram bacharéis em direito, sendo o curso predominante em todos os regimes políticos[46]. Também convém registrar que os números apontam variação de áreas de graduação dos chanceleres durante, principalmente, a Primeira República e a República Nova. Enquanto as formações acadêmicas no primeiro caso se concentram nas áreas de ciências exatas, com a predominância dos cursos de engenharia, matemática e medicina, replicando a própria lógica de oferta de cursos da época (CUNHA, 1980), durante a República Nova observa-se o interesse pelas humanidades, como ciência política, ciências sociais e economia.

Também foi investigado se os ministros atuaram no campo profissional das relações exteriores no pressuposto de ser uma experiência que proporciona uma formação técnica ao indivíduo para lidar com assuntos internacionais. Como resultado, os dados mostram que, entre

45 Enquanto a constituição de 1891 não menciona os critérios de nomeação dos ministros de Estado, as demais constituições seguem os seguintes critérios: ser brasileiro nato; maiores de 25 anos nas Constituições 1934 a 1967; maior de 21 anos a partir da Constituição de 1988; alistado eleitor na Constituição de 1934; e estar no exercício de direitos políticos nas Constituições de 1946 a 1988 (BRASIL, 1934, art. 59; BRASIL, 1937, art. 59; BRASIL, 1946a, art. 90; BRASIL, 1967, art. 86; BRASIL, 2016, art. 87).

46 Importante mencionar que existem pessoas que possuem duas áreas de formação pelo fato de terem mais de um grau de escolaridade em seus currículos. Entres eles, estão: Serzedello Corrêa (1892), Filipe Pereira (1893) e Dionísio Cerqueira (1896-1898) em engenharia e ciências físicas e matemáticas, Antonio Francisco de Paula (1892-1893) em engenharia e química, Felix Cavalcanti Lacerda (1933-1934) em direito e filosofia e Raul Fernandes (1946-1951 | 1954-1955) em direito e ciências sociais.

os 54 atores que atuaram como ministros das Relações Exteriores, apenas 17 eram diplomatas (31,4%). Em outras palavras, dos 66 mandatos do Ministério, apenas 27,2% foram chefiados por um diplomata. Isto reflete a tendência histórica apontada em estudos anteriores de que há uma tradição do Ministério em privilegiar pessoas de fora da carreira diplomática no cargo de primeiro escalão (CENTRO, 2009; ESCOREL et al, 2009)[47].

A complexidade, magnitude e dimensão do campo de política externa brasileira abre espaço para que o chefe da casa da diplomacia consiga acumular, em outras áreas, conhecimentos técnicos necessários para suas funções. O Barão do Rio Branco, por exemplo, considerado como o "patrono da diplomacia brasileira" e "homem-símbolo da diplomacia nacional até a atualidade" (MOURA, 2015), não é classificado como um diplomata pelo DHBPR, mas atuou em cargos correlatos antes de assumir a chefia do Ministério e ter uma forte projeção no campo da política externa brasileira. O levantamento dos dados mostrou que, no total, 19 (35,1%) ministros não eram diplomatas, mas atuaram em posições de potencial para se adquirir domínio técnico. Nomeadamente: como representantes em instituições internacionais (27,7%), embaixadores (16,6%), membros de comissões de relações exteriores no Legislativo (9,2%), membros de missões diplomáticas brasileiras no exterior (7,4%)[48] e funcionários públicos em cargos comissionados no Itamaraty (3,7%). Nos dois primeiros casos, trata-se de cargos e funções clássicas da carreira diplomática, revelando como atores que não sejam profissionais da área conseguem atingir tais postos-chave. Também existem aqueles que já ocuparam cargos no topo da hierarquia institucional do processo decisório do Itamaraty (ver Figura 1). A este respeito, basta mencionar que 10 (18,5%) atores já foram titulares da pasta, pelo menos, duas vezes, 7 (12,9%) já ocuparam o cargo de secretário-geral e 4 (7,4%) já experimentaram o papel de chefe de gabinete.

Já a análise sobre os recursos políticos que os chanceleres podem ter herdado a partir de experiências pregressas em serviços prestados por eles em outras agências públicas mostra que 57,4% dos ministros atuaram no mundo do funcionalismo público[49]. As informações ilustram que a carreira pública no meio jurídico[50] perpassa todos os regimes, como um reflexo da predominância de bacharéis em direito entre os chanceleres. Representam, respectivamente, 13% dos mandatos na Primeira República, 16,6% na Era Vargas, 20% em 1946-1964, 16,6% na Ditadura Militar e 11,7% na República Nova. Com exceção da Ditadura Militar, também se observa a atuação como professores do ensino superior – 13% dos mandatos na Primeira República, 33,3% na Era Vargas, 33,3% em 1946-1964 e 23,5% na República Nova. Como esperado, os chanceleres que percorreram a carreira pública no âmbito militar se concentram na Primeira República (13%) e na Ditadura Militar (16,6%), ambos cenários de domínio dos militares na burocracia federal.

Paralelamente, 44,4% dos chanceleres atuaram no mercado privado. Há uma maior presença de ministros que trabalharam em instituições privadas concentrados nos anos de 1946-1964 (20,3%) e no período da República Nova (12,9%), que coincide com a intensificação dos processos

47 Já foi afirmado que José Magalhães Pinto, ministro nomeado pelo governo Costa e Silva (1967-1969), foi "o último ministro das Relações Exteriores recrutado fora dos quadros da carreira diplomática" (KORNIS & SOUSA, 2010). No entanto, a partir do levantamento de dados, percebe-se que isso não procede. Após o mandato de José Pinto, sete figuras exerceram o cargo de chanceler, embora não fossem diplomatas de carreira. Nomeadamente: Olavo Setúbal (1985-1986), Abreu Sodré (1986-1990), José Francisco Rezek (1990-1992), FHC (1992-1993), Celso Lafer (1992 / 2001-2003), José Serra (2016-2017) e Aloysio Nunes (2017-2018). O mesmo equívoco é identificado no trabalho de Luz (2018), que, ao classificar o período anterior à gestão de Barão do Rio Branco, alega "não possui[r] nenhum ministro que já exerceu funções dentro da instituição", desconsiderando Olinto Magalhães (1898-1902), um diplomata, segundo verbete do DHBPR.

48 Entre algumas das funções computadas, estavam: consultores técnicos, consultores jurídicos, segundos-secretários, encarregado de negócios, cônsul, superintendente, secretários e auxiliares, dentre outros. Para mais detalhes sobre as funções de cada cargo, ver: FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. *Legações e embaixadas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2021a.

49 Foram excluídos deste cálculo os cargos de diplomata ou outro cargo comissionado do Ministério das Relações Exteriores.

50 Houve a presença de cargos como promotor público, juiz, advogado, procurador público, consultor e procurador geral da República.

> Ao analisar o perfil dos 54 chanceleres nomeados entre 1889 e 2023, observa-se como eles possuem determinados atributos que garantem um alto grau de identificação entre si e que os assemelha do perfil social tradicional da diplomacia brasileira – homens, majoritariamente da região do Sudeste brasileiro, com bacharel em direito e ensino superior em universidades públicas.

de industrialização e modernização do Brasil[51]. Se, por um lado, os ministros de 1946-1964 exerceram mais funções em firmas de advocacia ou no ramo jornalístico, a República Nova tem uma concentração de ministros que atuaram como empresários e professores de universidades particulares.

Mulheres no Itamaraty: Um histórico de exclusão

Do ponto de vista das variáveis de controle, cabe uma reflexão final relativa ao gênero dos chanceleres. Ao longo dos dois séculos de existência do Ministério das Relações Exteriores (1823-2023), a instituição nunca foi chefiada por uma mulher. Essa desigualdade está presente em todos os espaços do Itamaraty na medida em que, durante anos, foram construídos diferentes obstáculos legais[52] e de socialização[53] que normalizaram o processo de exclusão de corpos femininos de espaços e posições de poder[54]. A desproporcionalidade entre homens e mulheres é mais acentuada nas classes superiores da carreira e nos cargos mais elevados da instituição, pois as conexões e articulações políticas, assim como as subjetividades e regras informais, ganham mais peso para a alocação nesses espaços (BALBINO, 2011; TEIXEIRA & STEINER, 2017).

Considerações finais

Embora o campo de política externa constitua uma arena composta por diferentes grupos de elite socioeconômica, pode-se dizer que os ministros das Relações Exteriores representam a "elite da elite", pois ocupam uma posição de mando da principal instituição responsável por lidar com as questões estrangeiras do Brasil (MILLS, 1981). Ao analisar o perfil dos 54 chan-

51 Há, por exemplo, o caso do ministro do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), Horácio Lafer, que era "extremamente sensível aos interesses dos industriais e conhecedor de seus problemas" (MAYER, 2009). Mais do que isto: "credenciado por sua experiência em assuntos ligados às relações econômicas internacionais e por sua própria orientação em matéria de política econômica, como desenvolvimentista favorável à participação do capital estrangeiro" (MAYER, 2009).

52 Aqui se faz menção à Reforma Melo Franco de 1931, que extinguiu a carreira da Secretaria de Estado e unificou as carreiras diplomáticas e consulares do Ministério (BRASIL, 1931). A reforma foi concluída em 1938 com Osvaldo Aranha unindo os corpos diplomáticos e consulares para formar apenas uma única carreira diplomática no Brasil. Com a primeira reforma, as mulheres que trabalhavam na Secretaria de Estado foram transferidas para o corpo consular com funções de menor importância e atuação (BRANDÃO et al, 2017), e com a segunda foi declarado que apenas candidatos do sexo masculino eram aptos para o concurso de admissão à carreira (BRASIL, 1938). Com isso, as mulheres só adquiriram o direito de atuarem como servidoras públicas no campo da diplomacia em 1954 (BRASIL, 1954).

53 A diplomacia já foi mapeada pela literatura como uma carreira predominantemente masculina, que reforça a socialização dos papéis de gênero, entrando em conflito direto com as expectativas familiares impostas sobre as mulheres (TEIXEIRA & STEINER, 2017).

54 Para fazer uma análise das mulheres que já chefiaram as Embaixadas no exterior, foi feito um levantamento de dados dos embaixadores brasileiros, de 1954 a 2021, do portal da FUNAG. Nessa temporalidade, os presidentes já realizaram 1.548 nomeações para o cargo de embaixador. Desses, 1.460 eram homens e 88 eram mulheres, uma proporção de 94,3% e 5,6%. Disponível em: <http://funag.gov.br/postos/>. Acesso em: 20 out. 2022.

celeres nomeados entre 1889 e 2023, observa-se como eles possuem determinados atributos que garantem um alto grau de identificação entre si e que os assemelha do perfil social tradicional da diplomacia brasileira – homens, majoritariamente da região do Sudeste brasileiro, com bacharel em direito e ensino superior em universidades públicas (CHEIBUB, 1989; LIMA & OLIVEIRA, 2018)[55].

O primeiro grupo de dados analisados se referiu aos *backgrounds* socioeconômicos e capitais políticos acumulados pelos chanceleres que poderiam influenciar na escolha dos presidentes, para além dos critérios técnicos e profissionais. Entre os resultados, evidencia-se que 67,9% nasceram no Sudeste brasileiro, 46,5% pertenciam aos mesmos meios acadêmicos da USP e 20,3% da UFRJ. Além disso, 66,7% conseguiram acumular conhecimento político ao terem experiência prévia em cargos políticos, 55,5% para cargos eletivos, 27,7% para cargos nomeados e 56% com filiação a partidos políticos. Por fim, os dados sugerem que outro fator aparentemente relevante como critério de nomeação são as relações de parentela, considerando que 79,6% dos chanceleres brasileiros estruturam relações pessoais com atores capazes de influenciar a própria nomeação para a pasta das Relações Exteriores.

Em contrapartida, a segunda etapa analítica buscou averiguar se os dados convergiam com a literatura que aponta aspectos de cunho eminentemente meritocráticos para a composição do quadro de profissionais do Itamaraty (CHEIBUB, 1985, 1989; LIMA & OLIVEIRA, 2018). A baixa presença de diplomatas de carreira entre os titulares da pasta (31,4%) poderia ser um elemento provocador de viés na análise final desta pesquisa, demarcando a contradição de que a principal instituição responsável pelas questões estrangeiras do Brasil não requer que seu chefe seja um profissional especializado no campo das relações internacionais. Para contornar esse problema, uma solução encontrada nesta pesquisa foi a elaboração de determinadas análises eliminando os chanceleres provenientes da carreira diplomática e egressos do Instituto Rio Branco. Nesse sentido, os dados mostram que, dentre os 54 atores que não eram diplomatas mas acumularam conhecimento técnico ao longo de suas trajetórias, 35,1% tiveram experiência prévia no campo das relações exteriores, 57,4% com trajetória pregressa pelo funcionalismo públicos e 44,4% no mundo privado. Por último, constatou-se que 96,2% possuem, pelo menos, uma graduação, 66,7% têm formação na área de direito e 9,2% fizeram cursos especializantes de pós-graduação.

Os resultados apresentam um equilíbrio entre as evidências dos capitais políticos e as evidências meritocráticas no perfil dos chanceleres do Brasil republicano. Da mesma forma que um ministro com perfil tecnocrata pode proteger os assuntos internacionais do Brasil a longo prazo ou garantir certa autonomia do Ministério em relação a ideologias de presidentes eleitos (PRAÇA, 2022), os poderes e conhecimentos políticos são elementos essenciais para se sucederem no jogo das negociações presentes na administração de agências governamentais (LOUREIRO & ABRUCIO, 1998). É certo que uma análise exploratória de perfil tem um caráter mais descritivo e não dá conta do panorama geral de quais foram os determinantes das nomeações para a chefia do Itamaraty. Tal relação de causalidade demanda um investimento em testes econométricos e levantamento de variáveis que fugiam do escopo deste artigo. Ainda assim, acredito que o esforço realizado até aqui permite trazer luz para um futuro desdobramento nesta linha de pesquisa, facilitando a identificação das principais variáveis que impactam na nomeação dos ministros das Relações Exteriores.

55 Alguns estudos já demarcaram a existência da desigualdade racial na estrutura do Itamaraty (GOBO, 2018; HAXTON & SILVA, 2021). O motivo da presente pesquisa não problematizar a questão se deve à falta de dados nos verbetes do DHBB e DHBPR. Embora existam alternativas para contornar essa limitação, a exemplo do exercício conduzido por Lima e Oliveira (2018), que utilizaram as fotos 3x4 dos diplomatas presentes nos Anuários de Funcionários disponibilizados no portal da FUNAG para classificar a raça dos mesmos, o método é polêmico. No limite, escancara uma assimetria de poder por parte dos pesquisadores, que ignoram os discursos e auto-classificações dos seus objetos de estudo (VALLADARES, 2007).

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS*, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ALMEIDA, Acir. *Governo presidencial condicionado:* delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. 222 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

BALBINO, Viviane Rios. *Diplomata.* Substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira. Brasília: FUNAG, 2011.

BERNARDES, Cristiane. Apenas dois partidos no regime militar. *Câmara dos Deputados*, 1 out. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/90158-apenas-dois-partidos-no-regime-militar/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BOURDIEU, Pierre. Alta costura e alta cultura. In: _____. *Questões de Sociologia.* Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983, p. 154-161.

BRANDÃO, Macelo. Temer reúne hoje líderes da base aliada em jantar promovido por Maia. *AgênciaBrasil*, 3 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-12/temer-reine-hoje-lideres-da-base-aliada>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRANDÃO, Luciana; AMARAL, Ticiana; EUZEBIO, Douglas; GREGÓRIO, Airton. As Mulheres no Itamaraty: As Reformas do Ministério das Relações Exteriores à Luz da Teoria Feminista. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, n. 11, p. 281-304, 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6920>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRANDI, Paulo. Mário de Pimentel Brandão. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/brandao-mario-de-pimentel>. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. [Constituição (1937)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Diário oficial da União, 1937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1946a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

_____. Decreto nº 19.592, de 15 de janeiro de 1931. Reorganiza os serviços do Ministério das Relações Exteriores. (*DOU*, Seção 1, 18 jan. 1931, p. 956).

_____. Decreto nº 791, de 14 de outubro de 1938. Reorganiza o Ministério das Relações Exteriores. (*DOU*, Seção 1, 17 out. 1938, p. 20.833).

_____. Decreto-Lei nº 9.202, de 26 de abril de 1946. Dispõe sobre pessoal do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências (*DOU*, Seção 1, 27 abr. 1946b, p. 6.225).

_____. Lei nº 2.171, de 18 de janeiro de 1954. Dispõe sobre o ingresso na carreira de Diplomata. (*DOU*, Seção 1, 21 jan. 1954, p. 899).

_____. Lei nº 3.917, de 14 de julho de 1961. Reorganiza o Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. (*DOU*, Seção 1, 28 set. 1961, p. 8.665).

CARVALHO, Carlos. *História diplomática do Brasil (vol. 224)*. Brasília: Livraria do Senado, 2016.

CARNEIRO, Alan. Luís Alberto Figueiredo. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/luis-alberto-figueiredo-machado>. Acesso em: 20 out. 2021.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*, vol. 2. Brasília: FUNAG, 2009.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. João Augusto de Araújo Castro. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/joao-augusto-de-araujo-castro>. Acesso em: 20 out. 2021.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *DADOS*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.

_____. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

COLETTA, Ricardo; CHAIB, Julia; URIBE, Gustavo; CARVALHO, Daniel. Carlos França, substituto de Ernesto, é diplomata de pouca expressão no Itamaraty. *Folha de São Paulo*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/substituto-de-ernesto-e-diplomata-de-pouca-expressao-no-itamaraty.shtml>. Acesso em: 20 out. 2022.

COSTA, Luiz Domingos et al. O desenho e as fontes da pesquisa com elites parlamentares brasileiras no século XX. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; CODATO, Adriano Nervo (orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR, 2015, p. 63-92.

COUTINHO, Amélia. Juraci Montenegro Magalhães. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br/CPDOC/acervo/dicionarios/verbete-biografico/juraci-montenegro-magalhaes>. Acesso em: 20 out. 2021.

CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã:* o ensino superior da colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DAHL, Robert A. *Poliarquia:* participação e oposição. 1 ed., 1. reimpressão. São Paulo: EDUSP, 2005.

DIEGUEZ, Consuelo. O chanceler do regresso - Os planos de Ernesto Araújo para Salvar o Brasil e o Ocidente. *Revista Piauí*, abr. 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-chanceler-do-regresso/>. Acesso em: 20 out. 2022.

ESCOREL, Sílvia; SILVA, Alexandra de Melo e; LAMARÃO, Luisa. Celso Luís Nunes de Amorim. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-amorim>. Acesso em: 20 out. 2021.

FIGUEIRA, Ariane Roder. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, p. 5-22, 2010.

FRAZÃO, Felipe. Carlos Alberto França: Saiba quem é o novo ministro das Relações Exteriores. *CNN Brasil*,, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/carlos-alberto-franca-saiba-quem-e-o-novo-ministro-das-relacoes-exteriores/>. Acesso em: 20 out. 2022.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Legações e embaixadas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2021a.

GOBO, Karla. Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira. *Política e Sociedade*, v. 17. n. 38, p. 440-464, 2018. Dispo-

nível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2018v17n38p440>. Acesso em: 20 fev. 2022.

GUIDO, Maria Cristina. Celso Lafer. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lafer-celso>. Acesso em: 20 out. 2021.

HAXTON, Ivan Andrew Campos; SILVA, Camilla Cristina. "Seria o fim do preconceito?": a ditadura militar, o Itamaraty e a primeira diplomata negra do Brasil. *Revista Cantareira*, n. 35, p. 352-372, 2021.

HEINZ, Flávio; CODATO, Adriano. A prosopografia explicada para cientistas políticos. In: PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano (orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: UFPR, 2015, p. 249-275.

HEINZ, Flávio. Nota sobre o uso de anuários sociais do tipo *who's who* em pesquisa prosopográfica. In: _____ (org.). *História social de elites*. São Leopoldo: Oikos, 2011, p. 154-165.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry. *International Studies Quarterly*, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.

JULIÃO, Taís Sandrim. A graduação em relações internacionais no Brasil. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 1, n. 1, p. 13-47, 2012.

KELLER, Vilma. José Carlos de Macedo Soares. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/soares-jose-carlos-de-macedo>. Acesso em: 20 out. 2021.

KORNIS, Mônica; SOUSA, Luís Otávio de. José de Magalhães Pinto. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-de-magalhaes-pinto-1>. Acesso em: 20 out. 2021.

LANA, Vanessa. LOBO, Fernando. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)*. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 2015.

LEMOS, Renato; CARNEIRO, Alan. Fernando Henrique Cardoso. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>. Acesso em: 20 out. 2021.

LEMOS, Renato. Afonso Arinos de Melo Franco. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/afonso-arinos-de-melo-franco>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. BOCAIÚVA, Quintino. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 2015.

LIMA, Rodolfo. Burocratas, carreira e política: uma análise das trajetórias da elite do Ministério das Relações Exteriores. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 3, p. 486-510, 2019.

_____. Redes da política externa institucional brasileira: circulações diplomáticas e relacionamentos do Ministério das Relações Exteriores. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 75, 2021.

LIMA, Rodolfo; OLIVEIRA, Amâncio. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, p. 797-821, 2018.

LOPEZ, Félix Garcia; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Félix Garcia. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2015, p. 107-138.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil*. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 22, 1998, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

LUZ, Amanda Bilicki da. *Análise do perfil dos Ministros de Relações Exteriores e o processo de burocratização do Itamaraty, período de 1889 a 2016*. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharelado em Ciências Sociais). – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

MAYER, Jorge Miguel; CARDOSO, Elizabeth Dezouzart. Roberto Costa de Abreu Sodré. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-costa-de-abreu-sodre>. Acesso em: 20 out. 2021.

MAYER, Jorge Miguel. Horácio Lafer. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lafer-horacio>. Acesso em: 20 out. 2021.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB, 1982.

MILLS, C. Wright. As altas rodas. In: _____. *A elite do poder*. Tradução Waltensir Dutra. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981, p. 11-40.

MINISTROS de Estado das Relações Exteriores. *Fundação Alexandre de Gusmão*, 18 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em: 10 out. 2022.

MOREIRA, Regina da Luz. ARANHA, Osvaldo. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 2015.

_____. João Neves da Fontoura. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fontoura-joao-neves-da>. Acesso em: 20 out. 2021.

MOSCA, Gaetano. A classe política. In: CRUZ, Manuel Braga da. *Teorias sociológicas* – os fundadores e os clássicos (antologia de textos). 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. v. 1.

MOURA, Cristina Patriota de. *O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira*: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

_____. RIO BRANCO, Barão do. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 2015.

NÓBREGA, Ighor. Carlos Alberto Franco França substitui Ernesto no Itamaraty. *Poder360*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/carlos-alberto-franco-franca-substitui-ernesto-no-itamaraty/>. Acesso em: 20 out. 2022.

PANTOJA, Sílvia. Otávio Mangabeira. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, 2009. Disponível em: <https://www18.fgv.br//cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/mangabeira-otavio>. Acesso em: 20 out. 2021.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano (orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: UFPR, 2015.

PRAÇA, Sérgio. Autonomia burocrática no Brasil. In: ZULINI, Jaqueline P. (org.). *Democracia em foco:* um balanço dos desafios da trajetória política brasileira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022, p. 151-156.

PROGRAMA de Ação Afirmativa. *Ministério das Relações Exteriores*, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em: 15 dez. 2022.

QUEM é Carlos Alberto Franco França, o novo chanceler de Bolsonaro. *Gazeta do Povo*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/carlos-alberto-franco-franca-novo-chanceler-perfil/>. Acesso em: 20 out. 2022.

RAMOS, Graça; ROSSETTI, Eduardo. *Palácio Itamaraty:* a arquitetura da diplomacia. Brasília: ITS, 2017.

RITTNER, Daniel; MURAKAWA, Fabio. Embaixador Carlos França vai assumir Itamaraty, confirma Planalto. *Valor Econômico*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/03/29/embaixador-carlos-frana-deve-assumir-itamaraty-dizem-fontes.ghtml>. Acesso em: 20 out. 2022.

RUIZ, Juan David Cárdenas. *Storytelling* y márquetin político: humanidad y emociones en la búsqueda de la visibilidad legitimada. *Poliantea*, v. 9, n. 16, p. 33-50, 2013.

SANDRONI, Cícero. PACHECO, Félix. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). *Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República*. Rio de Janeiro: FGV, CPDOC, 2015.

STONE, Lawrence. Prosopografia. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 115-137, 2011.

TEIXEIRA, Mariana; STEINER, Andrea. As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 6, n. 11, p. 250-280, 2017.

TOKUMOTO, A.; FILIPI, T. M. O conceito de expertise e sua aplicação: o caso dos ministros da Fazenda e presidentes do BNDE no Brasil (1930-1964). *Agenda Política*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213–246, 2018. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/168>. Acesso em: 3 jun. 2022.

VALLADARES, Licia. Os dez mandamentos da observação participante. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007.

VASSELAI, Fabricio. Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas em relação à democracia atual. *Perspectivas*, v. 35, p. 173-210, 2009.

WEBER, Max. *Ciência e política:* duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1990.

_____. *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

_____. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004a.

_____. *Economia e sociedade*, vol 2. Brasília: Editora UnB, 2004b. v. 2.

ZULINI, Jaqueline Porto. Facciosismo, Rachas Intrapartidários e Capacidade Decisória na Democracia Brasileira de 1946. *DADOS* v. 58, n. 4, p. 1017-1056, 2015.

ANEXO 1

Lista dos ministros das Relações Exteriores de 1889 a 2023
Primeira República (1889-1930)

Ministro	Anos de mandato	Presidente
Quintino Antônio Ferreira de Sousa Bocaiúva	1889-1891	**Deodoro da Fonseca (1889-1991)**
Justo Pereira Leite Chermont	1891	
Fernando Lobo Leite Pereira	1891-1892	
Inocêncio Serzedello Corrêa	1892	
Antonio Francisco de Paula Souza	1892-1893	
Felisbelo Firmo de Oliveira Freire	1893	**Floriano Peixoto (1891-1894)**
João Felipe Pereira	1893	
Carlos Augusto de Carvalho I	1893	

Ministro	Anos de mandato	Presidente
Alexandre Cassiano do Nascimento	1893-1894	
Carlos Augusto de Carvalho II	1894-1896	**Prudente de Morais (1894-1898)**
Dionísio Evangelista de Castro Cerqueira	1896-1898	
Olinto de Magalhães	1898-1902	**Campos Sales (1898-1902)**
José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco I	1902-1906	**Rodrigues Alves (1902-1906)**
José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco II	1906-1909	**Afonso Pena (1906-1909)**
José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco III	1909-1910	**Nilo Peçanha (1909-1910)**
José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco IV	1910-1912	**Hermes da Fonseca (1910-1914)**
Lauro Muller I	1912-1914	
Lauro Muller II	1914-1917	**Venceslau Brás (1914-1918)**
Nilo Peçanha	1917-1918	
Domício da Gama	1918-1919	**Delfim Moreira (1918-1919)**
José Manuel de Azevedo Marques	1919-1922	**Epitácio Pessoa (1919-1922)**
José Félix Alves Pacheco	1922-1926	**Artur Bernardes (1922-1926)**
Otávio Mangabeira	1926-1930	**Washington Luís (1926-1930)**

Era Vargas (1930-1945)

Ministro	Anos de mandato	Presidente
Afrânio de Melo Franco	1930-1933	
Félix de Barros Cavalcanti de Lacerda	1933-1934	
José Carlos de Macedo Soares I	1934-1936	**Getulio Vargas (1930-1945)**
Mário de Pimentel Brandão	1936-1938	
Osvaldo Aranha	1938-1944	
Pedro Leão Veloso	1945-1946	

1946-1964

Ministro	Anos de mandato	Presidente
João Neves da Fontoura I	1946	**Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)**
Raul Fernandes I	1946-1951	
João Neves da Fontoura II	1951-1953	**Getulio Vargas (1951-1954)**
Vicente Rao	1953-1954	
Raul Fernandes II	1954-1955	**Café Filho (1954-1955)**
José Carlos de Macedo Soares II	1955-1956	**Nereu Ramos (1955-1956)**
José Carlos de Macedo Soares III	1956-1958	
Francisco de Negrão Lima	1958-1959	**Juscelino Kubitschek (1956-1961)**
Horácio Lafer	1959-1961	
Afonso Arinos de Melo Franco I	1961	**Jânio Quadros**
Francisco Clementino de San Tiago Dantas	1961-1962	
Afonso Arinos de Melo Franco II	1962	
Hermes Lima	1962-1963	**João Goulart (1961-1964)**
Evandro Cavalcanti Lins e Silva	1963	
João Augusto de Araújo Castro	1963-1964	

Ditadura Militar (1964-1985)

Ministro	Anos de mandato	Presidente
Vasco Tristão Leitão da Cunha (1964-1965)	1964-1965	**Castelo Branco (1964-1967)**
Juracy Montenegro Magalhães	1966-1967	
José de Magalhães Pinto	1967-1969	**Costa e Silva (1967-1969)**
Mário Gibson Alves Barboza	1969-1974	**Emílio Médici (1969-1974)**
Antônio Azeredo da Silveira	1974-1979	**Ernesto Geisel (1974-1979)**
Ramiro Saraiva Guerreiro	1979-1985	**João Figueiredo (1979-1985)**

República Nova (1985-2023)

Ministro	Anos de mandato	Presidente
Olavo Egydio Setúbal	1985-1986	**José Sarney (1985-1990)**

Ministro	Anos de mandato	Presidente
Roberto Costa de Abreu Sodré	1986-1990	
José Francisco Rezek	1990-1992	**Fernando Collor (1990-1992)**
Celso Lafer I	1992	
Fernando Henrique Cardoso	1992-1993	**Itamar Franco (1992-1994)**
Celso Amorim I	1993-1994	
Luiz Felipe Lampreia	1995-2001	**FHC (1995-2002)**
Celso Lafer II	2001-2002	
Celso Amorim II	2003-2010	**Lula (2003-2010)**
Antonio Aguiar Patriota	2011-2013	
Luiz Alberto Figueiredo Machado	2013-2014	**Dilma Rousseff (2011-2016)**
Mauro Luiz Iecker Vieira I	2014-2016	
José Serra	2016-2017	**Michel Temer (2016-2018)**
Aloysio Nunes Ferreira	2017-2018	
Ernesto Araújo	2019-2021	**Jair Bolsonaro (2019-2022)**
Carlos Alberto Franco França	2021-2022	
Mauro Luiz Iecker Vieira II	2023-hoje	**Lula (2023-hoje)**

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta à Fundação (2021b).

ANEXO 2

Súmula das relações de parentela dos chanceleres do Brasil republicano (1889-2023) com atores-chave do campo político e diplomático

Ministro	Presidente	Atores política externa	Atores governo	Total
Quintino Bocaiúva	1	0	1	2
Justo Pereira Chermont	1	0	0	1
Lobo Leite Pereira	1	0	1	2
Serzedello Corrêa	1	0	0	1
Carlos Augusto Carvalho	0	1	0	1
Dionísio Cerqueira	0	2	0	2
Olinto de Magalhães	1	2	0	3
Barão do Rio Branco	0	3	0	3

Ministro	Presidente	Atores política externa	Atores governo	Total
Lauro Muller	1	1	0	2
Nilo Peçanha	0	2	0	2
Domício da Gama	0	2	0	2
José Félix Alves Pacheco	0	1	0	1
Otávio Mangabeira	1	2	0	3
Afrânio de Melo Franco	0	4	0	4
Félix de Barros Cavalcanti Lacerda	0	1	0	1
José Carlos de Macedo Soares	1	3	0	4
Mário de Pimentel Brandão	0	3	0	3
Osvaldo Aranha	1	6	0	7
Pedro Leão Veloso Neto	0	2	0	2
João Neves da Fontoura	2	3	0	5
Raul Fernandes	0	2	0	2
Vicente Rao	0	1	0	1
Negrão de Lima	1	2	0	3
Horácio Lafer	1	0	0	1
Afonso Arinos de Melo Franco	0	6	0	6
Sant Tiago Dantas	1	5	0	6
Hermes Lima	0	1	0	1
Evandro Lins e Silva	1	1	0	2
Leitão da Cunha	0	2	0	2
Juracy Magalhães	1	8	1	10
José Magalhães Pinto	0	3	0	3
Gibson Barbosa	0	1	0	1
Azeredo da Silveira	0	1	0	1
Olavo Setúbal	0	1	0	1
Abreu Sodré	1	2	0	3
Celso Lafer	0	1	0	1
FHC	1	2	0	3
Celso Amorim	0	1	0	1

Ministro	Presidente	Atores política externa	Atores governo	Total
Luiz Alberto Figueiredo	0	1	0	1
José Serra	0	4	0	4
Aloysio Nunes	0	2	0	2
Ernesto Araújo	0	5	2	7
Carlos Alberto Franco França	1	0	0	1
Total	**19**	**90**	**5**	**114**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos verbetes biográficos do DHBB e DHBPR.

ANEXO 3

Relações de amizade entre presidentes da República e seus ministros das Relações Exteriores (1889-2023)

Ministro	Relações de amizade entre ministro-presidente
Lobo Leite Pereira (1891-1892)	Lobo Leite Pereira foi braço direito do marechal Floriano Peixoto na repressão à Revolta da Armada (LANA, 2015).
Macedo Soares (1934-1936 | 1955-1958)	No período da revolução de 30, Macedo Soares hospedou Getúlio Vargas em sua casa, iniciando-se entre ambos uma amizade que duraria por muitos anos (KELLER, 2009).
Osvaldo Aranha (1938-1944)	Osvaldo Aranha tinha Getulio Vargas como um de seus amigos mais chegados (MOREIRA, 2015).
João Neves da Fontoura (1946 | 1951-1953)	A amizade entre João Neves da Fontoura e Getulio Vargas prevaleceu por anos, apesar de divergências políticas entre eles (MOREIRA, 2009).
Horácio Lafer (1959-1961)	Horácio Lafer era classificado como homem de confiança do presidente Juscelino Kubitschek (MAYER, 2009).
Abreu Sodré (1986-1990)	Abreu Sodré foi amigo pessoal do presidente Sarney e teve seu nome especulado para um cargo em ministérios desde do início do governo (MAYER & CARDOSO, 2009).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos verbetes biográficos do DHBB e DHBPR.

ANEXO 4

Relações de parentesco entre atores da política externa e os ministros das Relações Exteriores do Brasil republicano (1889-2023)

Ministro	Relações de parentesco
Barão do Rio Branco (1902-1912)	Seu pai, Visconde do Rio Branco, participava de missões diplomáticas e foi ministro das Relações Exteriores durante o império, inserindo-se nos mais altos círculos do Império (MOURA, 2015).
Félix Lacerda (1933-1934)	Sua esposa era filha do almirante José Alves Barbosa, ministro da Marinha durante o governo de Prudente de Morais (SANDRONI, 2015).
José Macedo Soares (1934-1936 / 1955-1958)	Seu irmão foi embaixador (1945-1951) (KELLER, 2009).
Mário de Pimentel Brandão (1936-1938)	Foi casado com Isabel Velarde de Pimentel Brandão, filha do embaixador do Peru no Brasil, Hernan Velarde (BRANDI, 2009).
Osvaldo Aranha (1938-1944)	Seu primo Ciro de Freitas Vale exerceu interinamente o cargo de ministro das Relações Exteriores (1939-1949), foi embaixador na Alemanha (1939-1942), na Argentina (1947-1948), no Chile (1952-1955) e na ONU (1955-1960). Além disso, sua filha Delminda Aranha se casou com o embaixador brasileiro na Comunidade Europeia (1970-1973) e no Uruguai (1974-1981), e sua filha Luísa Aranha se casou com o embaixador do Brasil na Inglaterra (1968-1973) e na ONU (1974) (MOREIRA, 2015).
Afonso Arinos de Melo Franco (1961 / 1962)	Era filho do ex-chanceler e embaixador na Liga das Nações (1924-1926), Afrânio de Melo Franco. Seus outros irmãos foram embaixadores (1949-1953 e 1953-1955) e também se casou com a neta do ex-presidente da República Francisco de Paula Rodrigues Alves (LEMOS, 2009).
José Magalhães Pinto (1967-1969)	Sua filha se casou com o filho de FHC (KORNIS & SOUSA, 2009).
Abreu Sodré (1986-1990)	Uma de suas filhas casou-se com o empresário Jovelino Mineiro, sócio do ex-Presidente e ex-chanceler FHC (MAYER & CARDOSO, 2009).
Celso Lafer (1992 / 2001-2002)	Primo de segundo grau do ex-chanceler Horácio Lafer (GUIDO, 2009).
FHC (1992-1993)	Seu filho se casou com a filha do ex-chanceler, José Magalhães Pinto (LEMOS & CARNEIRO, 2009).
Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014)	Sua esposa era diplomata (CARNEIRO, 2009).
Ernesto Araújo (2019-2021)	Se casou com a conselheira Maria Eduarda de Seixas Corrêa, filha do embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa (DIEGUEZ, 2019).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos dos verbetes biográficos do DHBB e DHBPR.

FRONTEIRAS DE UM DILEMA: A INSERÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA DISPUTA DE SEMICONDUTORES SOB AS LENTES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ENTRE 2019-2022

Júlia de Góes Caetano Neta[1] e Maria Eduarda Borges Morato[2]

Resumo

Os semicondutores são peças que carregam em si valores não apenas econômicos, mas também estratégicos e sensíveis aos interesses nacionais dos países. Em um contexto internacional tensionado, tais *microchips* estão no centro da disputa comercial estabelecida entre China e EUA. Nesse sentido, a inserção do Brasil na cadeia global desses produtos perpassa a análise de aspectos, valores e práticas fundamentais da Política Externa Brasileira (PEB). À vista disso, propõe-se um exame acerca dos principais instrumentos de cooperação tecnológica entre o Brasil e seus parceiros chineses e estadunidenses, com ênfase no período compreendido entre 2019 e 2022. Por fim, conlui-se que, no período assinalado, a PEB pode ser caracterizada como ambivalente, ao abrigar princípios de natureza oposta em relação a esses dois atores de destaque na cadeia mundial de semicontures.

Palavras-chave: semicondutores; política externa brasileira; relações Brasil-China; relações Brasil-EUA.

1 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília

2 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Introdução

Em 7 de outubro de 2022, os Estados Unidos da América (EUA) anunciaram uma série de restrições na área de exportações semicondutores para a China, marcando o início de uma nova fase no conflito comercial entre as duas nações. Além disso, ainda em 2022, foi aprovado o CHIPS and Science Act, por meio do qual o governo americano planeja impulsionar sua indústria de semicondutores, garantindo que o país se posicione na dianteira da corrida pelos *microchips* e pelas tecnologias mais avançadas desse segmento extremamente estratégico. E isso tornou-se nítido quando, durante a pandemia de Covid-19, esse produto passou por um choque de demanda e vários países, inclusive o Brasil, sofreram com a falta de semicondutores, os quais são essenciais na fabricação de produtos eletrônicos. Nesse contexto, o Brasil passou a figurar cada vez mais nessa disputa, tendo em vista a potencialidade de se tornar um novo ator na cadeia global de produção desses bens estratégicos e servindo-se das oportunidades de cooperação e parceria que Washington e Pequim podem vir a oferecer diante do atrito que se desenrola entre ambos países.

Nesse ponto, cabe observar a importância da Política Externa Brasileira (PEB) como política pública. Há alguns anos, era comum reservar a política externa para a chamada "alta política", na qual se resolviam apenas questões estratégicas e de alta sensibilidade. Mais recentemente, tal retórica tem sido questionada, em um cenário em que a linha entre a "alta" e a "baixa" política tem se tornado cada vez mais tênue, e que questões da chamada "baixa política" – como educação, cultura e cooperação para o desenvolvimento – têm desempenhado um importante papel na projeção de poder regional e global, principalmente no caso de potências emergentes (MILANI & PINHEIRO, 2013). Nesse cenário, o ex-ministro das Relações Exteriores, Carlos França, apontou a relevância da política externa como política pública e a sua importância ao agir com objetivos alinhados aos da política interna, como o de modernização da economia brasileira. O Brasil, por exemplo, apoia o fortalecimento do sistema multilateral de comércio visando "uma maior e melhor inserção nos fluxos globais de bens, serviços e capitais [que] é condição para mais competitividade e mais emprego" (FRANÇA, 2021). Assim, ainda de acordo com o ex-ministro, a política externa, sendo uma política pública, deve estar a serviço dos interesses nacionais. Desse modo, a inserção do Brasil na cadeia de produção da indústria de semicondutores, trazendo consigo a atração de capitais, empregos e tecnologia, seria um ponto de grande interesse para a PEB, já que tais fatores seriam também de interesse público do Estado brasileiro.

> "Com a desaceleração da pandemia de Covid-19, os semicondutores foram pauta de numerosas discussões, visto que, naquele momento, o mundo presenciou um choque de demanda desse produto, quando diversos países tiveram suas produções desreguladas por *lockdowns*."

Tendo isso em consideração, esse artigo propõe analisar, mediante um estudo de caso, a inserção do Brasil na disputa de *chips* semicondutores travada entre os EUA e a China por meio das lentes da PEB, durante o período de 2019 a 2022. Para tanto, primeiramente, será abordada a importância estratégica dos semicondutores, como funciona sua cadeia de produção global, suas fragilidades e o desenvolvimento do embate comercial entre os EUA e a China, incluindo seus desdobramentos recentes. Em segundo lugar, o histórico da produção tecnológica brasileira será exposto de forma pontuada, em conjunto com os investimentos feitos na área nas últimas décadas e dos dados sobre a atual situação da indústria de semicondutores no Brasil. Em seguida, será conduzida uma apreciação acerca da PEB, abordando alguns de seus princípios históricos em conexão com posicionamentos tomados pelo governo do ex-(?)presidente Jair Bolsonaro. Por fim, serão abordados os principais diálogos em matéria de tecnologia travados entre Brasil e China e, logo em seguida, entre Brasil e EUA. Com esse propósito, serão analisadas as parcerias estratégicas e os acordos existentes entre tais países. A título de conclusão, sugere-se que a política externa no período do governo de Jair Bolsonaro foi de natureza ambivalente, já que

foi uma política capaz de articular contradições e carregar, simultaneamente, valores opostos no que diz respeito a esses dois relevantes atores da cadeia global de semicondutores.

A cadeia produtiva da indústria de semicondutores

Com a desaceleração da pandemia de Covid-19, os semicondutores foram pauta de numerosas discussões, visto que, naquele momento, o mundo presenciou um choque de demanda desse produto, quando diversos países tiveram suas produções desreguladas por *lockdowns*. O Brasil, por exemplo, deixou de produzir cerca de 250 mil veículos em 2022, de acordo com a Anfavea[3], graças à escassez de semicondutores no mercado global (LAGUNA, 2023). Conforme afirma Chris Miller, muito mais do que apenas peças presentes em aparelhos eletrônicos, esses *microchips* são essenciais para entender o conceito de poder – econômico, militar e geopolítico – no mundo moderno (PRINCETON ECONOMICS, 2023).

Ainda de acordo com o autor, o poder no âmbito global de um país está diretamente ligado ao poder computacional que ele detém. Isso pode ser melhor compreendido observando a origem da indústria de semicondutores, que surgiu na década de 1950 nos EUA. Essa indústria utiliza o silício, material com propriedades semicondutoras, para construir placas de transistores por onde passam correntes elétricas, também conhecidas por *wafers*, que são utilizadas na fabricação desses *microchips*. Quando surgiu, cada *microchip*, ainda muito limitado, possuía apenas quatro transistores. Hoje, esse número está na casa dos bilhões (PRINCETON ECONOMICS, 2023). A capacidade de introduzir transistores cresceu exponencialmente, seguindo a chamada Lei de Moore, segundo a qual o número de transistores em um *chip* dobraria a cada dois anos com o mínimo de custo. Inicialmente, o único consumidor desses *microchips* era o próprio governo dos EUA, principalmente para fins militares, mas logo as empresas manufatureiras perceberam que poderiam ampliar significativamente suas margens de lucro ao expandir a utilização de tais *chips* para produtos civis (MILLER, 2022).

Desde então, os semicondutores se tornaram praticamente indispensáveis nos mais diversos produtos manufaturados: desde cafeteiras, máquinas de lavar e geladeiras até produtos muito mais complexos como *smartphones*, carros, equipamentos médicos, mísseis e foguetes espaciais. Esses minúsculos artefatos, portanto, estão presentes em quantidades variadas em quase todos os produtos eletrônicos usados na atualidade. Entretanto, para se tornarem acessíveis à composição de tantos produtos, as indústrias americanas tiveram de baratear a produção dos semicondutores, transferindo sua fabricação e a montagem para fora dos EUA, especialmente para países onde a produção era menos custosa, como Taiwan, Coreia do Sul e Japão, ainda na década de 1960. Além de baratear a produção, o governo americano queria se aproximar dos seus aliados na região perante a ameaça da União Soviética e da China comunista de Mao Zedong (MILLER, 2022).

Como os países que receberam as fábricas americanas ficaram impedidos de transferir a tecnologia dos *microchips* para os inimigos dos EUA no contexto da Guerra Fria, o desenvolvimento tecnológico dos semicondutores aonde o conhecimento estadunidense não chegava ficou alguns anos atrasado em relação aos *microchips* de última geração. Assim, como a tecnologia nesse setor cresce exponencialmente a cada ano, na atualidade, os *chips* chineses ainda estão obsoletos se comparados com os mais avançados americanos, mesmo após o fim dos embargos comerciais e tecnológicos no início da década de 1970 e com os altos investimentos do governo chinês em tecnologia e inovação (MILLER, 2022). De fato, nos dias atuais, a China consegue fabricar sozinha alguns desses chips mais obsoletos, enquanto a fabricação dos semicondutores mais avançados está nas mãos de seus rivais geopolíticos, como EUA, Taiwan e Japão (PRINCETON ECONOMICS, 2023).

Contudo, ao observar a cadeia de produção dos *microchips* de tecnologia de ponta, tanto o governo americano quanto o governo chinês se deram conta do risco estratégico de segurança nacional que estão expostos (LEE et al, 2021). Isso porque tal cadeia está dividida entre diversos países, ainda que o *software* necessário para fazer o *design* desses *microchips* seja detido por

3 Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.

apenas três empresas americanas. Ademais, é necessário apontar que os semicondutores de última geração são fabricados com o tipo de máquina que apenas uma empresa sediada na Holanda, a ASML[4], produz, dependendo ainda de materiais fornecidos exclusivamente por empresas dos EUA. Por fim, nota-se que as empresas taiwanesas e sul-coreanas são as únicas que possuem tecnologia para montar e fabricar esses *microchips* avançados (MILLER, 2022).

Para agravar ainda mais a situação, Taiwan é responsável por mais de 90% dessa produção de *chips* de ponta, além de ser responsável por 60% da fabricação de todos os *microchips* do mundo em 2022 (LEE et al, 2021; JENNINGS, 2022). Esses fatores posicionam os EUA e a China, rivais geopolíticos, em uma forte situação de insegurança. A China, pela produção estar concentrada em países que são seus oponentes no sistema internacional, e os EUA, por Taiwan ser um território que o governo de Pequim continua afirmando que é seu, com a política de "só uma China", acompanhada muitas vezes de ações agressivas em direção à ilha taiwanesa – ocasionalmente invadindo seu espaço aéreo com caças militares e operando ataques cibernéticos. Muitos analistas americanos afirmam que há uma grande chance de haver uma guerra na região, apesar de divergirem na data, o que colocaria em risco o fornecimento de *microchips* para o mercado internacional e, claro, para os EUA, que também dependem fortemente do fornecimento desses semicondutores (MAIZLAND, 2023).

Decididos que estavam expostos a um risco securitário, os dois países tomaram providências. A China vem tentando transferir toda a cadeia de produção para dentro do seu território, já detendo aquela de chips mais simples e antigos em âmbito doméstico (PRINCETON ECONOMICS, 2023). Apesar disso, como esse é um desenvolvimento complexo, custoso e requer mão de obra altamente especializada, diversas denúncias de roubo de tecnologia foram direcionadas ao governo e empresas chinesas nos últimos anos (ROBERTSON & RILEY, 2022). Isso enfurece governos de vários países, notadamente o dos EUA, que, no contexto do embate comercial que se desenrola, proibiu empresas americanas de venderem componentes para a empresa chinesa ZTE (STECKLOW et al, 2018) e de fazer qualquer tipo de comércio com a maior empresa de tecnologia chinesa, a Huawei, ainda no governo de Donald Trump (BARTZ & ALPER, 2022).

Na atual administração do presidente Joe Biden, as sanções contra as fábricas de *microchips* chinesas foram expandidas e as empresas americanas – e de outros países que utilizam tecnologia dos EUA em seus semicondutores – foram proibidas de venderem *microchips* avançados para a China, além disso, as empresas chinesas foram impedidas de usarem *softwares* e equipamentos de fabricação americanos em suas empresas (SHEEHAN, 2022). Conjuntamente, foi aprovado pelo Congresso americano o CHIPS and Science Act, que tem o objetivo de fortalecer as capacidades estadunidenses de produzir semicondutores, impulsionar pesquisas, o desenvolvimento de novas tecnologias e o investimento na formação de mão de obra especializada. Serão investidos 280 bilhões de dólares para garantir que os EUA fiquem na frente dos chineses na disputa pelos meios tecnológicos mais avançados e estratégicos (REINSCH & DENAMIEL, 2023). Além disso, com a medida, o governo americano quer depender menos das importações de semicondutores do leste asiático, que hoje produz 75% de todos os semicondutores do mundo (THE WHITE HOUSE, 2022).

Sendo assim, considera-se que os semicondutores são extremamente estratégicos para a segurança nacional de qualquer país e para sua competitividade econômica, pois, além de haver alta complexidade e custo no processo de sua fabricação, eles estão presentes em equipamentos militares e em quase todos bens manufaturados, sendo praticamente impossíveis de substituir. Somado a isso, esses *microchips* representam o centro das inovações tecnológicas de hoje, uma vez que são tanto componentes altamente importantes para a economia internacional quanto estratégicos para fins econômicos, militares e geopolíticos (PRINCETON ECONOMICS, 2023). O próprio choque de demanda ocorrido como consequência da pandemia de Covid-19 – e que ainda vem sendo sentido no mercado internacional – ressaltou sua importância financeira e estratégica (LAGUNA, 2023).

4 Advanced Semiconductor Materials Lithography.

A inserção brasileira na indústria de semicondutores

Em 2022, o mercado global de semicondutores gerou cerca de 600 bilhões de dólares e, entretanto, a participação brasileira nessa soma evidencia-se baixíssima. O Brasil possui hoje apenas onze grandes empresas que participam da cadeia de produção de semicondutores, sendo importante ressaltar que tais entidades possuem apenas capacidade no chamado *backend* da cadeia. Ou seja, elas atuam no processo de finalização do produto, o qual envolve testes, cortes, encapsulamento dos componentes e afinamento (BRASIL, 2021, p. 10). Mas, apesar de algumas produzirem *design*, não há nenhum tipo de fabricação (MELLO, 2023). Isso significa que não há uma indústria brasileira capaz de produzir um *microchip* completo em toda sua etapa produtiva, dependendo de inúmeros materiais e peças importadas de diversos países, o que afeta diretamente a competitividade de todo complexo eletrônico nacional, assim como suas possibilidades de inovação (ZÜLKE, 2017, p. 2).

Observando o grande potencial do mercado dos semicondutores, muito lucrativo e estratégico, governos de diferentes países que participam dessa cadeia de produção incentivaram de maneira intensa esse setor tecnológico, por meio de fortes investimentos de recursos financeiros, isenções tributárias, aportes em pesquisa e desenvolvimento (P&D), entre outros, intervindo de maneira direta no incentivo de sua produção (ZÜLKE, 2017). No Brasil, esse mercado passou por diferentes etapas em sua história, passando por momentos de políticas mais protecionistas – como ocorreu ao longo da ditadura militar –, por outros mais liberais – como ocorreu com as políticas postas em prática no governo do presidente Fernando Collor –, e, por fim, desenvolvimentistas, principalmente considerando as políticas implantadas no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Durante o governo militar, foi imposta a Reserva de Mercado, uma lei que levava o mercado eletrônico brasileiro a ficar restrito aos produtos nacionais, o que protegeu a indústria eletrônica nacional ao mesmo tempo em que a deixou atrasada tecnologicamente em relação ao resto do mundo, ao restringir o estímulo à competitividade internacional (MOTTA & MAIA, 2015 apud ZÜLKE, 2017). Na curta presidência de Fernando Collor, no início da década de 1990, citada Reserva foi derrubada com o objetivo de atrair investimentos internacionais e modernizar as indústrias brasileiras. Não obstante, como não foi um processo gradual, que acabou negligenciando as necessidades de adaptação das empresas locais, não houve tempo para que a indústria tecnológica nacional se habituasse com a competitividade trazida pela concorrência internacional que adentrava o país, levando a maioria delas à falência. Por outro lado, no decurso do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram criados programas de investimento, visando a formação de obra qualificada, com o oferecimento de bolsas de mestrado e doutorado em Microeletrônica. Mas foi no primeiro governo do presidente Lula, a partir de 2003, que houve a consolidação de políticas de natureza desenvolvimentista, com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Além disso, em 2008, foi criada a Ceitec[5] S.A., em Porto Alegre, uma empresa de semicondutores pública ligada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, entre outros projetos (ZÜLKE, 2017; BRASIL, 2021).

Apesar da institucionalização desses investimentos desenvolvimentistas, é preciso destacar que o grande motor da economia brasileira nos últimos anos foram as *commodities*. Devido a sua magnitude, essas matérias primárias fizeram com que a indústria perdesse espaço na composição da economia nacional, prejudicando o desenvolvimento mais robusto da área de inovação no país e gerando, consequentemente, resultados fracos nesse setor. Nesse sentido, erguem-se desencontros entre os investimentos de fomento à inovação e tecnologia e o gigantesco destaque concedido aos produtos primários e às *commodities* na economia brasileira. Tal desarticulação gera falta de previsibilidade e políticas vagas, sem objetivos claros, resultando em um Brasil estagnado nas mesmas funções tradicionais da divisão internacional do trabalho (PORTES, 2014).

Embora a Ceitec tenha entrado em processo de liquidação no governo de Jair Bolsonaro, o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva já indicou que irá providenciar a reversão desse processo (GOMES, 2023). Diante da nova etapa do embate comercial entre a China e os EUA, o Brasil poderia, se bem posicionado, barganhar benefícios e voltar a investir

5 Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.

em sua indústria de semicondutores. Levando em consideração o atual desafio que os EUA enfrentam de retirar boa parte da sua cadeia produtiva de *microchips* do Leste Asiático, tendo em conta que é uma região geograficamente distante e mais vulnerável a pressões chinesas, o Brasil poderia se tornar uma opção de investimento. Durante a visita de Lula aos EUA no início de fevereiro de 2023, a secretária de comércio americana, Gina Raimondo, se referiu às várias oportunidades de investimento nas etapas da cadeia de produção que surgirão com a aprovação do CHIPS Act. Além disso, a secretária telefonou e falou diretamente com o vice-presidente Geraldo Alckmin sobre esse possível investimento em semicondutores em território brasileiro, e a representante de comércio dos EUA, Katherine Tai, visitou o Brasil no mês seguinte, acompanhada de delegação de empresários americanos interessados em investir no país, inclusive na área dos *microchips* (MELLO, 2023).

Apesar disso, caso esses investimentos estadunidenses viessem a se concretizar no Brasil, eles viriam rodeados de restrições e proibições em relação ao comércio com a China, atualmente o maior parceiro comercial do Brasil. O CHIPS Act não permite, pelo período de dez anos, que as empresas que recebam fundos americanos possam participar de negócios que envolvam fabricação ou aumento da capacidade de produção de certos semicondutores na China (MELLO, 2023). Adicionalmente, como já mencionado, o governo de Joe Biden proibiu os países que usam tecnologia, *software* ou equipamentos de fabricação americana de exportarem certos *chips* ou componentes para a China (SHEEHAN, 2022). Ou seja, para o Brasil, aceitar o investimento americano possivelmente inviabilizaria ou condicionaria o aprofundamento de investimentos ou acordos na área de semicondutores com os chineses, além de potencialmente afetar o comércio nessa área entre os dois países.

Segundo avaliação do MDIC, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, se os investimentos e as transferências de tecnologias eventualmente viessem a acontecer, o Brasil poderia abrir fábricas no chamado *frontend*. Com isso, o país seria capaz de manufaturar alguns tipos de *microchips*, importantes para abastecer a indústria automobilística do país, que teve de lidar com a falta do produto num momento de escassez no fornecimento global (LAGUNA, 2023). Ainda de acordo com o Ministério, essa manufatura poderia começar a suprir os mercados automobilísticos do país em um médio prazo, entre dez a quinze anos, com a produção de *chips* de 14 nanômetros. Para o secretário de Desenvolvimento Industrial do MDIC, Uallace Moreira, é certo que o Brasil não tem condições de ser um *player* global na produção de semicondutores, entretanto, o país poderia ocupar elos importantes dessa cadeia mundial por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas (MELLO, 2023).

Algumas considerações sobre a Política Externa Brasileira

É seguro afirmar que se, por um lado, os EUA representam um importante parceiro histórico do Brasil, por outro, a crescente projeção internacional chinesa impulsiona a inclusão da China nos cálculos estratégicos brasileiros. Em um exercício prospectivo, adotando a hipótese de que haveria, de fato, o esboço de uma transição hegemônica em curso no cenário internacional, pode-se questionar sobre a inserção internacional brasileira em um ambiente tensionado. Nesse contexto é que a disputa comercial e tecnológica travada entre Washington e Pequim figura como um caso de interesse para a PEB, ilustrando os efeitos de uma possível transição de poder em curso (VIDIGAL & BERNAL-MEZA, 2020, p. 21; KIM & GATES, 2015).

No momento presente, tanto China quanto EUA são parceiros de relevância para o Brasil. Não obstante, a partir de 2019, com a instituição do governo do presidente Jair Bolsonaro, houve mudanças no que se refere ao tratamento conferido aos dois países em relação àquele atribuído por administrações anteriores. Ao se falar em inflexões, é importante lembrar que a continuidade é um elemento que confere credibilidade à política externa de um país, notadamente quando pensada enquanto uma política pública de Estado. No entanto, periodicamente, novas necessidades internas e novas possibilidades externas se convertem, por sua vez, em novos objetivos de política externa, de modo que o conceito de continuidade não pode ser tratado como sinônimo de imobilismo. A continuidade, portanto, abriga aquilo que cada governo, em conjunturas distintas, acrescenta às regularidades que dão credibilidade à PEB (LAFER, 2009).

E essa é uma ponderação indispensável para o caso em questão.

Em verdade, quanto à definição de novos objetivos, transformações podem ser constatadas desde, pelo menos, 2013. A contar desse período, a PEB vinha sendo guiada mais pelas circunstâncias internas do país do que por interesses de longo prazo frente ao cenário internacional. Enfrentando turbulências políticas e sociais que culminariam em seu *impeachment*, o governo da presidenta Dilma Rousseff acabou por representar uma fase de retração da PEB, em contraste com as pretensões de crescente envolvimento e projeção internacional características dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva. Com Michel Temer, vice e sucessor de Rousseff, adentra-se um período de normalização, caracterizado pela ênfase na agenda comercial, pela preferência por relações bilaterais e pelo renovado interesse nas parcerias tradicionais, numa busca pela "desideologização"[6] das relações internacionais do país diante de um ambiente interno politicamente conturbado (CASARÕES, 2021).

Mas é com a eleição de Jair Bolsonaro que se nota mais nitidamente uma fase de redefinição da PEB, ainda segundo Casarões (2021). Desde a campanha eleitoral, o então candidato à presidência apresentava-se como antissistema tanto no plano interno quanto internacional. À vista disso, algumas tradições da PEB foram confrontadas, como, por exemplo, o reposicionamento brasileiro em relação ao conflito israelo-palestino (CHADE, 2019), a temas da agenda de direitos humanos (MOURA, 2019), às relações com Venezuela e China, assim como com a intensificação do recuo ao engajamento multilateral e à integração regional (PRAZERES & ALVIM, 2022). Ao mesmo tempo, observou-se um estreitamento contundente de laços com os EUA – e com a personalidade do presidente Donald Trump – nos dois primeiros anos de governo. Dessa forma, ocorreu um redirecionamento que afetou, em termos práticos, o estabelecimento e a priorização de parcerias pelo Brasil.

Nesse ponto, torna-se fundamental pontuar que a inserção brasileira no cenário internacional não pode ser tratada unicamente em termos de uma maior aproximação ou de um maior afastamento dos EUA. O alinhamento ou autonomização do Brasil em relação aos EUA não é essência da PEB, mas uma opção dos formuladores de política externa em diferentes momentos da inserção internacional do país, ou seja, é uma opção sujeita ao cálculo estratégico de determinada ocasião. Ao longo do século passado, foi um cálculo que causou controvérsias em âmbito doméstico, especialmente quanto à possibilidade de concretização da autonomia brasileira. Tal questão, no entanto, veio a ter suas arestas ideológicas minimizadas pelos meios diplomáticos, sendo o Ministério das Relações Exteriores (adiante, MRE ou Itamaraty) crucial nesse sentido (FARIA, 2008, p. 83-84). Apoiando-se nesse exemplo, faz-se necessário sublinhar o predomínio ou a centralidade do Poder Executivo – mais especificamente do Itamaraty – na formulação da política exterior do Brasil, sem excluir, por certo, a influência dos demais atores da política nacional.

Adicionalmente, cabe pontuar que as históricas oscilações da PEB entre o "americanismo" e o "globalismo" são tidas mais como adaptativas e pragmáticas do que excludentes, uma vez que não significam uma adesão estrita e inequívoca da posição brasileira a apenas um desses princípios (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2000). Ao contrário, o engajamento irrestrito a um desses polos demonstraria sua ideologização. Sob essa lógica, uma política externa ideológica pode ser entendida como aquela que enfatiza uma doutrina. Esse tipo de política parte de um mapa cognitivo preconcebido e privilegia a compatibilidade a certos princípios em detrimento de suas consequências práticas, estando mais associada a personalidades e a gestões específicas de governo. Já uma política externa pragmática seria caracterizada pela utilidade e praticidade de suas ideias, numa linha de raciocínio que preza mais pela consequência de

6 Ao elencar as diretrizes da "nova política externa brasileira" em seu discurso de posse, o ministro José Serra declarou que a diplomacia voltaria a "refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido" (BRASIL, 2016, p. 62). Similarmente, na ocasião da posse do sucessor de Serra, o novo ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, reiterou a distinção entre "os interesses permanentes e os alinhamentos partidários e ideológicos contingentes" e reafirmou que "a política externa tem que estar a serviço do País e não dos objetivos de um partido, qualquer que seja ele" (BRASIL, 2017, p. 30).

suas ações do que pela fidelidade a princípios (GARDINI, 2011, p. 17). Ainda assim, seria um erro tratar ideologia e pragmatismo – componentes integrais de qualquer política externa – como irreconciliáveis. Isso porque mesmo a construção de uma política externa pragmática perpassa aspectos ideológicos, sendo o contrário também válido. Por isso, além das ações e dos resultados práticos, é necessário compreender os valores que sustentam esse tipo de política.

Tendo isso em vista, nota-se que, em artigo publicado em janeiro de 2019, o recém-empossado ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, delineou que o Brasil "subitamente se redefiniu como um país conservador, antiglobalista e nacionalista" a partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro (ARAÚJO, 2020, p. 55). Com efeito, os valores cristãos e da chamada "aliança liberal-conservadora" tornaram-se os princípios norteadores da formulação da PEB (ARAÚJO, 2020, p. 97; ARAÚJO, 2021, p. 211). Assim, nas palavras do ministro, erguia-se a oportunidade de "romper" com sistema até então estabelecido, pois "insistir agora em que esse consenso [dos últimos 25 anos] continue a prevalecer na esfera da política externa, por temor e preguiça, sob o pretexto de 'manter as tradições', seria trair o povo brasileiro" (ARAÚJO, 2020, p. 69). E, contra o chamado globalismo de cunho marxista, uma transformação profunda se mostrava propícia com base na criação de uma nova parceria com os EUA (ARAÚJO, 2020, p. 136).

Por outro lado, o relacionamento com a China pendeu para uma atuação de cunho mais pragmático, apesar da sustentação de declarações de tom inflamado e difamatório por membros do governo (BENITES, 2020). Por parte do Itamaraty, evitaram-se atritos com os chineses e, ao contrário, procurou-se aprofundar o relacionamento comercial e econômico entre os dois países, além de diversificar outras pautas, como a tecnológica. Nesse quesito, o reconhecimento da maior aproximação com os EUA não foi entendido como uma ameaça aos diálogos com Pequim e, nas palavras do ministro, "falamos menos a respeito da China, mas estamos fazendo mais [em comparação a governos anteriores]" (ARAÚJO, 2020, p. 363). Ainda assim, em março de 2021, diante de um momento conturbado da política nacional e em meio a um sobressalto na pandemia de Covid-19, Araújo foi substituído por Carlos França (OLIVEIRA, 2021a). No cargo, França acomodou o discurso para mais perto da tradição diplomática brasileira, mais uma vez. No período que ficou à frente do MRE, buscou conter atritos retóricos com chineses – habituais por outros setores do governo – e revigorar a previsibilidade do comportamento internacional brasileiro, abandonando pautas como o "antiglobalismo" e o "anticomunismo" (SARAIVA & ALBUQUERQUE, 2022, p. 163).

Diálogos Brasil-China

A ascensão chinesa em curso no cenário internacional, sentida principalmente na vertente econômica, vem sendo acompanhada de uma profunda transformação estrutural e do alcance de novas condições de desenvolvimento pelo país. Com as medidas impostas pelos EUA no contexto da disputa comercial, inclusive direcionadas a setores considerados estratégicos – como é o caso dos semicondutores –, é razoável questionar se a China manterá seu ritmo elevado de crescimento econômico nos próximos anos. Sem dúvida, embora esteja posicionada na parcela menos intensiva em tecnologia na cadeia produtiva, a China é considerada um ator de peso na economia internacional no setor de semicondutores. Especialmente quando se considera que o 14º Plano Quinquenal anunciado em 2020 pelo governo chinês perpassa a denominada "Dual Circulation Strategy", somado à ênfase destinada às inovações endógenas nas últimas décadas, torna-se evidente que o avanço chinês na área de semicondutores é tão viável quanto uma questão de tempo (JAGUARIBE, 2016, p. 117; MOREIRA, 2022, p. 124). Assim, a partir de políticas domésticas e da natureza de sua interação internacional, a China vem ocupando elos e sendo capaz de competir globalmente dentro dessa fronteira tecnológica. Para o Brasil, isso pode significar a ampliação das oportunidades de cooperação em ciência e tecnologia com seu parceiro estratégico.

O relacionamento bilateral sino-brasileiro em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) tem acompanhado a evolução das relações diplomáticas desde seu estabelecimento, em 1974, quando o princípio de "uma só China" foi reconhecido pelo Brasil (CHINA, 2023). Nesse sentido, cabe ressaltar que as atividades conjuntas em ciência e tecno-

logia estão baseadas no Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, em vigor desde 1984, sendo também oportuno mencionar o Programa de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS), firmado em 1988 e ainda em vigor, que aproximou as relações entre seus respectivos militares (COSBAN, 2006, p. 174; CHINA, 2023). E foi no contexto possibilitado pelo CBERS, destinado à construção conjunta de satélites de alta tecnologia, que foi instituída a Parceria Estratégica – a primeira de ambos países – entre Brasil e China, em 1993. Em linhas gerais, ao longo da década de 1990, parcerias e acordos de complementaridade foram buscados nas áreas científico-tecnológica e comercial e, a partir dos anos 2000, essa parceria se expandiu para diálogos políticos mais robustos no âmbito de organizações e foros multilaterais (OLIVEIRA, 2006).

Mais tarde, em 2004, foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) com o intuito de institucionalizar a coordenação das relações bilaterais e a orientação estratégica a longo prazo. Já em 2010, foi assinado o Plano de Ação Conjunta 2010-2014 e, em 2012, firmou-se tanto o Plano Decenal de Cooperação 2012-2021 – no qual acordou-se a promoção de investimentos conjuntos em semicondutores (BRASIL, 2012, p. 6) – quanto o entendimento de que as relações sino-brasileiras seriam elevadas à condição de Parceria Estratégica Global, extrapolando seu aspecto bilateral. Com o Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2015-2021, assinado em 2015, os diálogos seguiram avançando e outras metas foram acordadas, incluindo novas ambições para os setores energético, industrial, automotivo, de semicondutores, circuitos integrados e Internet das Coisas (COSBAN, 2015, p. 264).

Adicionalmente, é indispensável pontuar que a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil em 2009, superando a liderança de décadas dos EUA nas correntes de comércio. E, a cada ano, a participação chinesa vem se expandindo exponencialmente nos fluxos de importação e exportação brasileiros, numa relação comercial não balanceada, mas de grande importância e robustez (BERG & BAENA, 2023). Apesar de menos acentuado do que a área comercial, o setor de investimentos estrangeiros diretos chineses na economia brasileira apresenta relevância relativa, sobretudo a partir de 2010 (KALOUT & COSTA, 2022). Nesse sentido, cabe indicar que, entre 2005 e 2021, o Brasil figurou na quarta posição entre os países que mais receberam investimentos chineses, sendo que, em 2021, o Brasil foi o país que mais recebeu investimentos chineses no mundo, junto a considerável aumento dos investimentos no setor de Tecnologia da Informação, que recebeu 36% do total (CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA, 2022, p. 17-18).

Levando em conta essa cronologia, é seguro afirmar que, embora o governo de Jair Bolsonaro tenha inaugurado atritos diplomáticos inéditos com a China – a contar de sua visita a Taiwan ainda enquanto candidato –, as relações sino-brasileiras continuaram se solidificando ao longo de seu mandato. Apesar do costumeiro discurso anti-China e de falas sinófobicas proferidas por membros do governo brasileiro e pelo próprio presidente da República (CHADE, 2021; BRITO, 2020; RODRIGUES, 2022), perdurou dos dois lados o entendimento de que as relações Brasil-China deveriam continuar sendo pensadas a médio e longo prazo. Por certo, a diplomacia errática colaborou para desentendimentos, algumas perdas de oportunidades e prejuízos ao lado brasileiro, como com a definição de "travas técnicas" no setor de investimentos (WIZIACK, 2020) e tecnologia (PARAGUASSU, 2020), assim como com o atraso de insumos para a vacinação contra a Covid-19, vitais naquele período da pandemia global (OLIVEIRA, 2021b). Por outro lado, o governo brasileiro trabalhou vigorosamente, desde 2019, para a solidificação de acordos comerciais, atração de investimentos e fomento da cooperação em CT&I (ROSITO, 2020, p. 7).

Em visita à China em 2019, o presidente Bolsonaro afirmou que lhe interessava bastante "fortalecer este comércio [entre os dois países], bem como ampliar novos horizontes. Hoje podemos dizer que uma parte considerável do Brasil precisa da China [...] A China também precisa do Brasil" (VERDÉLIO, 2019). Já em maio do mesmo ano, Brasil e China decidiram aprimorar a estrutura da COSBAN e revisar o Plano Decenal de Cooperação 2012-2021 e, em 2022, foi concluída a negociação do Plano Estratégico 2022-2031 e do Plano Executivo 2022-2026, com as novas prioridades e objetivos concretos que os países consentiram em implementar nos próximos anos, como a intenção de ampliar a colaboração na facilitação de comércio; diversificação das exportações brasileiras, com a inclusão de produtos industriais de maior valor agregado; e a expansão da cooperação em inovação e sustentabilidade. Na oportunidade, também colocou-se em pauta, sob fase de consultas, o Plano de Cooperação Espacial China-Brasil 2023-2032, conferindo

destaque à cooperação de mais de trinta anos da área espacial.

Em síntese, entende-se que, em relação à China, o governo de Jair Bolsonaro prezou mais pela continuidade nas áreas comercial, tecnológica e de investimentos. Em conjunto com a avaliação prática da diplomacia chinesa, isso denota que a perspectiva de uma cooperação mais vigorosa na área de semicondutores não pode ser desprezada, e sim potencial e ativamente perseguida, caso seja conveniente para os dois países. Certamente, a implementação concreta de instrumentos diplomáticos, dentre os quais os de natureza bilateral, está intimamente relacionada com a maneira pela qual a política externa de um país se relaciona com a suas estratégias de desenvolvimento nacional e inserção internacional, além de que forma cada um dos lados enxerga o caráter aspiracional ou significativo de tais instrumentos. Contudo, é possível inferir que a redefinição dos princípios basilares da PEB, em especial nos dois primeiros anos do novo governo, com traços de preferência aos EUA em um contexto de rivalidade geopolítica com a China, conseguiu comportar abalos diplomáticos e duras críticas aos chineses a doses do tradicional pragmatismo brasileiro. Assim, o que parecia caminhar para uma escolha binária e excludente no cálculo estratégico brasileiro, na verdade, não só acomodou posicionamentos opostos de diferentes grupos do governo brasileiro como também se guiou por tais contradições.

Diálogos Brasil-EUA

Os EUA ocupam posições elementares na cadeia global de valor de semicondutores, visto que operam nas fases mais avançadas, como no *design* de *microchips* de última geração. Sendo pioneiros nessa indústria, as empresas e o governo estadunidense atuam energeticamente no sentido de resguardar essa tecnologia ao mesmo tempo estratégica e sensível. E esse é um panorama que não passa despercebido pela PEB. Historicamente, Brasil e EUA compartilham relações políticas e econômicas de relevo, quase como parceiros naturais em âmbito regional e global. Não obstante, as duas nações não deixaram de divergir acerca de seus interesses nacionais e escolhas políticas no decurso dessa longa parceria, o que se traduziu, ocasionalmente, em momentos mais tímidos de cooperação bilateral (MEYER, 2022, p. 14).

Uma nova oportunidade de coordenação mais acertada pareceu emergir com o tratamento mutuamente dispensado entre os presidentes Donald Trump e Jair Bolsonaro. Diferentemente do caráter mais pragmático do pilar econômico imprimido à PEB, o projeto político do presidente Bolsonaro introduziu aspectos ideológicos comuns à corrente trumpista e característicos da extrema direita na política externa do seu governo[7], como o anticomunismo e o antiglobalismo, por exemplo (HIRST & MACIEL, 2022). Assim, o estreitamento de laços entre Brasil e EUA ganhou centralidade na PEB, permitindo uma nova fase de cooperação bilateral em diversos segmentos – inclusive científicos e tecnológicos.

Nesse ponto, cabe ressaltar que, na tradição brasileira, a promoção da autonomia comumente esteve associada ao projeto de desenvolvimento nacional do país, o que explica parcialmente as variações da posição do Brasil em relação aos EUA ao longo do tempo. Em linhas gerais, pode-se apontar três conjunturas distintas desse posicionamento autonomista, quais sejam: a autonomia pela distância (1950-1984) da Política Externa Independente; a autonomia pela integração (1985-2002), com o Cone Sul como eixo central; e a autonomia pela diversificação (2003-2016), quando a cooperação com o Sul Global figurou como forma de promover o projeto desenvolvimentista brasileiro (BOJIKIAN, MARIANO & THOMAZ, 2022, p. 3). Nesse sentido, é possível argumentar que a aproximação de

7 Ainda em 2017, Ernesto Araújo publicou um artigo expondo argumentos indicativos de sua percepção sobre as recentes eleições estadunidenses. No texto, Araújo indica que o Ocidente estaria perdendo o jogo – como numa partida de futebol – e a única liderança que poderia reverter o resultado de derrota seria Donald Trump. Ademais, ele enfatiza a percepção de que o Ocidente estaria ameaçado de morte e sua sobrevivência só viria com a recuperação de seu espírito. Dessa forma, indica que o Brasil necessitava entrar nessa batalha no "plano cultural espiritual" e aponta que "somente um Deus poderia ainda salvar o Ocidente, um Deus operando pela nação – inclusive e talvez principalmente a nação americana" (ARAÚJO, 2017, p. 356).

vínculos ativamente perseguida a partir de 2019 com os EUA não proporcionou reciprocidades significativas frente às concessões realizadas por parte do governo brasileiro. Citam-se, a título ilustrativo, acenos inéditos por parte do Brasil, como a ampliação das cotas de importação e as isenções tributárias para importação de etanol e trigo estadunidenses (MOREIRA, 2020); a abdicação do *status* de país em desenvolvimento junto à Organização Mundial do Comércio (OMC) em troca do apoio ameno dos EUA ao ingresso brasileiro na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (BENITES, 2019); a votação ao lado de Israel e EUA na Assembleia Geral das Nações Unidas em assuntos relacionados ao conflito israelo-palestino; o alinhamento com a administração de Trump em se tratando das respostas à crise na Venezuela (SPIGARIOL, 2020), dentre outros.

Especificamente quanto ao intercâmbio em áreas estratégicas – como a espacial e militar –, as relações bilaterais Brasil-EUA avançaram diante da abertura brasileira à presença tecnológica internacional. Já em 2019, o Brasil tornou-se aliado extra-OTAN[8] e promulgou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) (BRASIL, 2020), que prevê o uso comercial do geograficamente estratégico Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). O AST foi um tema controverso na política nacional por quase vinte anos, sendo concluído em 2000, mas rejeitado e não ratificado pelo Congresso Nacional com o fundamento de que tal instrumento feriria a soberania nacional brasileira ao restringir as perspectivas de desenvolvimento do setor espacial nacional (WINTER & GONÇALVES, 2022).

Com o AST, o CLA poderá atuar no mercado global e lançar objetos espaciais para qualquer nacionalidade, desde que estes contenham partes estadunidenses em sua composição (BRASIL, 2021). Com isso, porém, surgem restrições e barreiras contra a cooperação satelital Brasil-China no contexto do CBERS (INPE, 2017). Adicionalmente, outros ajustes que merecem destaque são a adesão brasileira aos Acordos Artemis em 2021, expandindo a cooperação espacial bilateral e multilateral, e a ratificação do Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação Brasil-EUA em 2022, que abre caminho para a colaboração em tecnologias básicas e avançadas aos aliados da OTAN.

No que se refere à CT&I, a cooperação Brasil-EUA é regida pelo Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia, assinado em 1984, que estabelece a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Cooperação Científica e Tecnológica (BRASIL, 1986). Desde sua fundação, a Comissão já se reuniu cinco vezes: quando foi renovada e emendada em 1994 e em 2009 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2009), 2012 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2012b), 2015 (CNPQ, 2015) e 2020 (U.S. MISSION BRAZIL, 2020). Com o objetivo de reforçar os vínculos de colaboração entre os dois países em pesquisa, desenvolvimento e inovação, tais encontros se ocuparam em buscar convergências e sinergias para atuação coordenada. Na reunião que ocorreu em 2012 em Brasília, o governo brasileiro inclusive propôs a inclusão das áreas de nanotecnologia e tecnologias da informação e comunicação na pauta de comprometimento bilateral, ainda que a sugestão não tenha produzido resultados concretos nem achado espaço significativo nos encontros subsequentes (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2012a). Ademais, cabe mencionar os enfoques de interesse bilateral em mobilidade acadêmica – com programas de bolsa e intercâmbio –, sistemas energéticos eficientes e limpos, tecnologias agrícolas, saúde, prevenção de desastres naturais e meio ambiente (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015; MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES, s.d.).

Tendo isso em consideração, nota-se que há uma descentralização do intercâmbio bilateral em ciência e tecnologia apesar da existência do amparo jurídico do acordo bilateral nesse sentido (MARZANO, 2011, p. 222). A própria aproximação entre pesquisadores e institutos de ensino ocorre sobretudo de modo informal e espontâneo (MARZANO, 2011, p. 205), bem como as comunicações ocasionais entre oficiais militares em matéria securitária, o que demonstra a ausência de um projeto estratégico coeso e atuante em ciência e tecnologia (BODMAN, WOLFENSOHN & SWEIG, 2011, p. 8). As negociações também se desenvolvem mais com base em diálogos setoriais intensos e diversificados, refletindo os interesses e as limitações dos dois lados em determinado momento. Logo, embora esteja claro que a cooperação internacional com países e instituições possuidoras de tecnologias de ponta sejam imprescindíveis, não é certo qual forma uma cooperação em semicondutores entre Brasil e EUA tomaria.

8 Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Com a eleição de Joe Biden em 2020, as relações entre Brasil e EUA continuaram próximas, mas o governo brasileiro teve que readequar seu discurso em relação aos americanos, suavizando alguns elementos que haviam guiado a PEB desde 2019. Em certa medida, houve também um reposicionamento na estratégia de barganha brasileira que buscava obter ganhos por meio do alinhamento aos ideais estadunidenses, especialmente com a troca ministerial no MRE em 2021. Visivelmente, no período, Brasil e EUA se distanciaram fortemente nas agendas relativas à pandemia e ao meio ambiente, o que corrobora com o argumento de que a aproximação entre os dois países encontrava suporte no vínculo ideológico entre os presidentes Trump e Bolsonaro (MEYER, 2022). Independentemente de embates ideacionais, os EUA interpretaram como vantajosa a postura brasileira de aproximação aos interesses americanos tanto sob Trump como sob Biden.

É sabido que a ampliação dos investimentos chineses da América Latina – e a possibilidade ainda distante do Brasil integrar o projeto *Belt and Road Initiative* –, o adensamento de laços econômicos e a ampliação da cooperação tecnológica sino-brasileira são recebidos com atenção pelos estadunidenses. No hemisfério americano, os EUA historicamente alternam políticas de contenção e engajamento, de modo que o Brasil é encarado ao mesmo tempo como ameaça e aliado (PECEQUILO, 2015). Se, por suas escolhas políticas, o Brasil mantém uma atuação de baixo perfil e se aproxima dos americanos, não há necessidade de os EUA oferecerem expressivas concessões ao país, engajando-o. Ao contrário, apenas práticas de contenção são necessárias. Assim, para o Brasil, alinhar-se pode ser sinônimo de limitar-se estrategicamente, na medida em que o país dispensa uma possível barganha por melhores condições na relação bilateral. De fato, benefícios e reconhecimentos podem ser concedidos, porém a percepção dos EUA em relação a outros países – inclusive o Brasil – somente se altera com a consolidação do poder dessas nações, e não por meio de posicionamentos de subordinação (PECEQUILO, 2015, p. 102).

Conclusão

Em uma conjuntura internacional marcada pela projeção de mudanças no equilíbrio de poder global, a disputa comercial entre China e EUA, em geral, e o embate tecnológico travado por esses Estados em torno da cadeia global de semicondutores, em particular, posiciona o Brasil em um importante dilema no âmbito de sua política externa e de sua estratégia de inserção internacional. Os semicondutores são *microchips* que representam, atualmente, a fronteira do conhecimento tecnológico em termos securitários, comerciais, econômicos, científicos e industriais. Esses minúsculos dispositivos metálicos são, consequentemente, emblemáticos para se pensar o papel da PEB enquanto uma política pública de Estado. Nesse sentido, a posse do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, desencadeou a incorporação de novos ideais à política brasileira tanto em nível doméstico como internacional. Em adição aos aspectos que já compõem o que pode ser denominado de uma tradição da política internacional brasileira, o Brasil aprofundou sua parceria histórica com os EUA, afastando-se, porém, de práticas mais autonomistas. Na política externa brasileira conduzida por Bolsonaro, o conservadorismo liberal também ganhou ênfase e lugar, gerando inflexões em conceitos nutridos pela PEB ao longo de anos e causando, por vezes, atritos diplomáticos com seus parceiros, como ocorreu com a China.

Valendo-se de uma política externa declaratória contundente, a partir de 2019, o governo brasileiro atacou os chineses numa retórica balizada por princípios anti-comunistas e anti-globalistas. E isso não é irrelevante na política internacional, já que nesse espaço gestos políticos e diplomáticos são quase tão importantes quanto ações concretas, e os formuladores da PEB estão conscientes desses simbolismos. Não obstante, as relações bilaterais entre Brasil e China tenderam à normalidade no setor comercial e de investimentos, apesar de inevitáveis ressalvas. A parceria estratégica entre Brasília e Pequim prosseguiu e se desenvolveu e, no campo da cooperação bilateral, os diálogos não foram interrompidos. No campo tecnológico, há acordos assentados e conversas sólidas, incluindo dispositivos de concertação que elencam explicitamente os semicondutores como nicho de interesse. Por outro lado, Brasília estabeleceu uma opção de preferência notória com Washington. Em prol de um bom relacionamento, concessões foram feitas aos EUA, mas muitas contrapartidas acabaram se traduzindo em atos de baixa relevância ou apenas

promessas. No que se refere aos semicondutores, a cooperação Brasil-EUA encontra-se em fase incipiente, e as áreas de interesse bilateral em CT&I se encaminham em outros sentidos.

No período, percebe-se que as relações com os chineses foram tratadas de forma setorial pelo governo brasileiro – comércio, investimentos, cooperação tecnológica –, sem ser empregada uma estratégia mais geral e concertada. Ainda que seja o maior parceiro comercial brasileiro, é preciso reconhecer que a China não é o ator que exerce maior poder sobre relações internacionais do Brasil; os EUA ainda detêm forte apelo econômico, histórico, social e cultural na sociedade brasileira (KALOUT & COSTA, 2022). Contudo, a presença chinesa parece estar cada vez mais intimamente conectada ao desenvolvimento industrial e tecnológico brasileiro (BECARD, LESSA & SILVEIRA, 2020) e ambos os países vêm consolidando uma relação estratégica e multifacetada. Por isso, com Bolsonaro, a combinação de uma aproximação acentuada aos EUA com uma relação não estratégica dispensada aos chineses resultou numa política externa ambivalente, ou seja, uma política que carregou valores opostos em si mesma. Essa política ambivalente afastou o Brasil de uma inserção internacional mais assertiva, favorecendo um cenário em que os interesses nacionais foram fragmentados e a viabilidade de barganhas, obstruída.

Tendo em vista o exposto, nota-se que o estabelecimento de uma relação próxima aos EUA, sem abrir mão de uma política de equidistância pragmática, poderia abrir caminhos para contrapartidas mais expressivas. Isso porque, caso não supervisionado, o crescente relacionamento com a China poderia conduzir não à autonomia estratégica, e sim à dependência. A PEB deveria, então, estar mais próxima de um não alinhamento ativo: com enfoques temáticos e dinâmicos, sem perder de vista interesses nacionais estratégicos; com objetivos claros e diversificação de parcerias, sem mudanças bruscas de rumo; com comportamento proativo junto a uma diplomacia altamente calibrada com cada assunto analisado (FORTIN, HEINE & OMINAMI, 2023, p. 237). Finalmente, a partir da análise do caso da inserção brasileira na cadeia global de semicondutores, é possível inferir que, no longo prazo, a escolha guiada por princípios ideológicos e excludentes entre EUA e China pode converter-se na fragilização e fragmentação dos interesses nacionais brasileiros.

Referências

AMÉRICA do Norte. *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações*, s.d. Disponível em: <https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/Cooperacao_Internacional/Bilateral/americadonorte.html>. Acesso em: 27 abr. 2023.

ARAÚJO. Ernesto. Trump e o Ocidente. *Cadernos de Política Exterior* / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, v. 3, n. 6, p. 323-357. Brasília: FUNAG, 2017.

_____. *A nova política externa brasileira:* seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2019. Brasília: FUNAG, 2020.

_____. *Política externa:* soberania, democracia e liberdade – coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores – 2020. Brasília: FUNAG, 2021.

BARTZ, Diane; ALPER, Alexandra. U.S. bans new Huawei, ZTE equipment sales, citing national security risk. *Reuters*, 1 dez. 2022. Disponível em:

<https://www.reuters.com/business/media-telecom/us-fcc-bans-equipment-sales-imports-zte-huawei-over-national-security-risk-2022-11-25/>. Acesso em: 5 maio 2023.

BECARD, Danielly Ramos; LESSA, Antônio Carlos; SILVEIRA, Laura Urrejola. One step closer: The politics and the economics of China's strategy in Brazil and the case of the electric power sector. In: BERNAL-MEZA; Raúl; LI, Xing (orgs.). *China-Latin America relations in the 21st Century*: The dual complexities of opportunities and challenges. Nova York: Palgrave Macmillan, 2020, p. 55-81.

BENITES, Afonso. "Brasil deixou seu status na OMC para se agarrar a uma sinalização na OCDE. Não é prudente". *El País*, 11 out. 2019. Disponível em:_____. Esforço de Eduardo

Bolsonaro para demonizar China copia Trump e ameaça elo estratégico do Brasil. *El País*, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-19/esforco-de-eduardo-bolsonaro-para-demonizar-china-copia-trump-e-ameaca-elo-estrategico-do-brasil.html>. Acesso em: 6 maio 2023.

BERG, Ryan C.; BAENA, Carlos. The Great Balancing Act: Lula in China and the Future of U.S.-Brazil Relations. *Center for Strategic & International Studies*, 19 abr. 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/great-balancing-act-lula-china-and-future-us-brazil-relations>. Acesso em: 9 maio 2023.

BODMAN, Samuel W.; WOLFENSOHN, James D.; SWEIG, Julia E. Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. *Independent Task Force Report*, n. 66. Council on Foreign Relation, 2011. Disponível em: <https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Brazil_TFR_66.pdf>. Acesso em: 4 maio 2023.

BOJIKIAN, Neusa; MARIANO, Karina; THOMAZ, Laís. O acordo de Alcântara e o desenvolvimentismo oculto dos Estados Unidos. *Caderno CRH*, v. 35, p. 1-23, 2022.

BRASIL. Decreto nº 92.885, de 3 de julho de 1986. Promulga o Acordo relativo à Cooperação em Ciência e Tecnologia entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América, firmado em Brasília, em 6 de fevereiro de 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92885.htm>. Acesso em: 10 maio 2023.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 118, 2016.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 121, 2017.

_____. Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020. Promulga o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm>. Acesso em: 10 maio 2023.

_____. Agência Espacial Brasileira. *Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e Estados Unidos*. Brasília, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordo-de-salvaguardas-tecnologicas/ast.pdf>. Acesso em: 2 maio 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Plano de Ação:* produção de componentes semicondutores no Brasil. Brasília, dez. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/competitividade-industrial/setor-automotivo/PlanoBrasilSemicondutores.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

_____. PLANO Decenal de Cooperação Brasil-China 2012-2021, 21 jun. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-china/acordochina2012.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRITO, Ricardo. Embaixada chinesa reage a postagens de Eduardo Bolsonaro sobre 5G e cita perturbação na relação Brasil-China. *Reuters*, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-edubolsonaro-china-huawei-idLTAKBN285023>. Acesso em: 5 maio 2023.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise político-econômica levou ao colapso da política externa brasileira. *Aisthesis*, n. 70, p. 439-473, 2021.

CHADE, Jamil. Brasil rompe tradição e vota em defesa de Israel na ONU. *Uol Notícias*, 15 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2019/11/15/brasil-rompe-tradicao-e-vota-a-favor-de-israel-na-onu.htm>. Acesso em: 5 maio 2023.

_____. Por ideologia, Ernesto mobilizou diplomacia e minou combate contra pandemia. *Uol Notícias*, 17 maio 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/05/17/por-ideologia-ernesto-mobilizou-diplomacia-e-minou-combate-contra-pandemia.htm>. Acesso em: 8 maio 2023.

COMITIVA brasileira busca aprimorar a cooperação bilateral com os Estados Unidos. *Portal Memória*

– *CNPq*, 28 maio 2015. Disponível em: <https://memoria.cnpq.br/web/guest/noticiasviews/-/journal_content/56_INSTANCE_a6MO/10157/2608370>. Acesso em: 28 nov. 2023.

COSBAN. Ata Final da Primeira Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação. Pequim, 24 de março de 2006. In: LIMA, Sérgio (org.). *Brasil e China:* 40 anos de relações diplomáticas – análises e documentos. Brasília: FUNAG, 2016, p. 143-184.

_____. Ata da Quarta Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação. Brasília, 26 de junho de 2015. In: LIMA, Sérgio (org.). *Brasil e China:* 40 anos de relações diplomáticas – análises e documentos. Brasília: FUNAG, 2016, p. 239-266.

ENTREVISTA | Investimentos chineses no Brasil: 2021, um ano de retomada. *Conselho Empresarial Brasil-China*, 28 out. 2022. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2022/10/28/entrevista-%E2%94%82investimentos-chineses-no-brasil-2021-um-ano-de-retomada/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. United States Department of State. *U.S.-Brazil Joint Commission Meeting on Science and Technology Cooperation.* Notice to the Press, 18 nov. 2009. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/nov/132117.htm>. Acesso em: 6 maio 2023.

_____. White House. *U.S.-Brazil Bilateral Joint Commission Meeting on Science and Technology Cooperation – March 12-13, 2012*, 9 abr. 2012a. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ST_Action_Plan_FINAL.pdf>. Acesso em: 6 maio 2023.

_____. United States Department of State. *U.S.-Brazil Joint Commission Meeting on Science and Technology Cooperation.* Media Note, 12 mar. 2012b. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/03/185628.htm>. Acesso em: 6 maio 2023.

_____. Embaixada e Consulados dos Estados Unidos da América no Brasil. *U.S.-Brazil Priority Areas of Cooperation*, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/finance-assistance/>. Acesso em: 6 maio 2023.

FARIA, Carlos. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos (orgs.). *Latin American Foreign Policies in the New World Order:* The Active Non-Alignment Option. Londres: Anthem Press, 2023.

FRANÇA, Carlos Alberto. A Política Externa como Política Pública: Prioridades (Interesse Nacional, ano 14, n. 54, julho-setembro de 2021). *Ministério das Relações Exteriores*, 25 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/artigos-mre/a-politica-externa-como-politica-publica-prioridades-interesse-nacional-ano-14-n-54-julho-setembro-de-2021>. Acesso em: 19 mai. 2023

GARDINI, Gian Luca. Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for analysis. In: GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (orgs.). *Latin American Foreign Policies:* Between Ideology and Pragmatism. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 13-33.

GOMES, Luís. Ceitec: Ministra comunica RS sobre reversão da liquidação e trabalhadores esperam plano de reestruturação. *Sul21*, 13 jan. 2023. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/politica/2023/01/ceitec-ministra-comunica-rs-sobre-reversao-da-liquidacao-e-trabalhadores-esperam-plano-de-reestruturacao/>. Acesso em: 18 maio 2023.

HIRST, Monica; MACIEL, Tadeu. A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. *Scielo PrePrints*, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4771>. Acesso em: 9 maio 2023.

JAGUARIBE, Anna. Brasil e China: novos desafios e dinâmicas de cooperação em Ciência e Tecnologia. In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (org.). *Brasil e China:* 40 anos de relações diplomáticas – análises e documentos. Brasília: FUNAG, 2016, p. 103-124.

JENNINGS, Ralph. Taiwan's semiconductor output to grow 20 per cent this year on chip-security concerns. *South China Morning Post*, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.scmp.com/economy/

china-economy/article/3192494/taiwans-semiconductor-output-grow-20-cent-year-chip-security>. Acesso em: 18 maio 2023.

KALOUT, Hussein; COSTA, Hugo Bras Martins da. A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil. *CEBRI-Revista*, ano 1, n. 2, 2022, p. 70-89. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/32/a-rivalidade-china-eua-e-os-interesses-estrategicos-do-brasil>. Acesso em: 6 maio 2023.

KIM, Woosang; GATES, Scott. Power transition theory and the rise of China. *International Area Studies Review*, v. 18, n. 3, p. 219-226, 2015.

LAFER, Celso. Partidarização da política externa. *O Estado de São Paulo*, 20 dez. 2009. Disponível em: <https://www.academia.org.br/artigos/partidarizacao-da-politica-externa>. Acesso em: 13 maio 2023.

LAGUNA, Eduardo. Montadoras deixaram de produzir 250 mil veículos por falta de semicondutores. *CNN Brasil*, 6 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/montadoras-deixaram-de-produzir-250-mil-veiculos-por-falta-de-semicondutores/>. Acesso em: 5 maio 2023.

LEE, Yimou; SHIROUZO, Norihito; LAGUE, David. Silicon Fortress. T-Day: The Battle for Taiwan. *Reuters*, 27 dez. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/taiwan-china-chips/>. Acesso em: 5 maio 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

MAIZLAND, Lindsay. Why China-Taiwan Relations Are So Tense. *Council on Foreign Relations*, 18 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/china-taiwan-relations-tension-us-policy-biden>. Acesso em: 5 maio 2023.

MARZANO, Fábio Mendes. *Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos:* a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2011.

MELLO, Patrícia Campos. Brasil é uma das novas frentes na guerra dos chips entre EUA e China. *Folha de São Paulo*, 4 mar. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/03/brasil-e-uma-das-novas-frentes-na-guerra-dos-chips-entre-eua-e-china.shtml>. Acesso em: 18 maio 2023.

MEYER, Peter. Brazil: Background and U.S. Relations. *Congressional Research Service Report*, 10 maio 2022. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46236.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Revista Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-35, 2013.

MILLER, Chris. *Chip War:* The Fight for the World's Most Critical Technology. Nova York: Scribner, 2022.

MOREIRA, Rudá. Após arroz, governo cria cota com tarifa zero para importação de trigo. *CNN Brasil*, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/apos-arroz-governo-cria-cota-com-tarifa-zero-para-importacao-de-trigo/>. Acesso em: 6 maio 2023.

MOREIRA, Uallace. Catch-up tecnológico e superação da armadilha da renda média: o caso da China no setor de semicondutores. *Textos para Discussão 2789*. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2022.

MOURA, Rafael Moraes. Itamaraty diz ao STF que tem 'atualizado' posicionamento, inclusive sobre gênero. *Estadão*, 29 out. 2019. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/itamaraty-diz-ao-stf-que-tem-atualizado-posicionamento-inclusive-sobre-genero/>. Acesso em: 6 maio 2023.

OLIVEIRA, Eliane. Carlos França busca desfazer legado negativo de Ernesto Araújo no Itamaraty. *O Globo*, 11 jul. 2021a. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/carlos-franca-busca-desfazer-legado-negativo-de-ernesto-araujo-no-itamaraty-25101775>. Acesso em: 9 maio 2023.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur. *Nueva Sociedad*, n. 203, p. 138-147, 2006.

OLIVEIRA, Joana. Butantan afirma que ataques de Governo Bolsonaro à China já atrapalham vacinação. *El País*, São Paulo, 6 maio 2021b.

Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-06/butantan-afirma-que-ataques-de-governo-bolsonaro-a-china-ja-atrapalham-vacinacao.html>. Acesso em: 9 maio 2023.

PARAGUASSU, Lisandra. Apesar de custo e risco jurídico, governo tenta decreto para barrar Huawei no 5G. *CNN Brasil*, 8 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/apesar-de-custo-e-risco-juridico-governo-tenta-decreto-para-barrar-huawei-no-5g/>. Acesso em: 9 maio 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Do alinhamento e autonomia ao engajamento e contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. *Revista Esboços*, v. 21, n. 32, p. 92-114, 2015.

PERGUNTAS Frequentes: CBERS. *INPE*, 2017. Disponível em: <http://www.inpe.br/faq/index.php?pai=17>. Acesso em: 28 nov. 2023.

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 305-335, 2000.

PRAZERES, Leandro; ALVIM, Mariana. China, Venezuela e ONU: as profundas diferenças entre Bolsonaro e Putin. *BBC News Brasil*, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60400530>. Acesso em: 6 maio 2023.

PORTES, Alexandre San Martim. *Política industrial no século XXI:* os casos do Brasil e da Coreia do Sul. 2014. 88 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/128065/Monografia%20do%20Alexandre%20Portes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 maio 2023.

PRINCETON ECONOMICS. Book Talk with Chris Miller - Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology. *YouTube*, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-qbIy6zRw8I>. Acesso em: 5 maio 2023.

REINSCH, William Alan; DENAMIEL, Thibault. The CHIPS and Science Act Guardrails' Implications for the U.S. Trade Agenda. *Center for Strategic and International Studies*, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/chips-and-science-act-guardrails-implications-us-trade-agenda>. Acesso em: 6 maio 2023.

RELAÇÕES entre China e Brasil [中国同巴西的关系]. *Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China*, 2023. Disponível em: <https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/1206_680974/sbgx_680978/>. Acesso em: 6 maio 2023.

ROBERTSON, Jordan; RILEY, Michael. Engineer Who Fled Charges of Stealing Chip Technology in US Now Thrives in China. *Center for Security and Emerging Technology*, 6 jun. 2022. Disponível em: <https://cset.georgetown.edu/article/engineer-who-fled-charges-of-stealing-chip-technology-in-us-now-thrives-in-china/>. Acesso em: 5 maio 2023.

RODRIGUES, Douglas. "Não queremos a chinesada entrando no Brasil", diz Guedes. *Poder360*, 26 ago. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/nao-queremos-a-chinesada-entrando-no-brasil-diz-guedes/>. Acesso em: 4 maio 2023.

ROSITO, Tatiana. O Plano Decenal Brasil-China 2022-2031: oportunidade de preparação e realinhamento. In: CARIELLO, Tulio (org.). *Carta Brasil-China*. Edição 25. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China, 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Leal. Como mudar uma política externa? *CEBRI Revista*, ano 1, n. 1, p. 148-166, 2022.

SHEEHAN, Matt. Biden's Unprecedented Semiconductor Bet. *Carnegie Endowment for International Peace*, 27 out. 2022. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2022/10/27/biden-s-unprecedented-semiconductor-bet-pub-88270>. Acesso em: 31 out. 2023.

STECKLOW, Steve; FREIFELD, Karen; JIANG, Sijia. U.S. ban on sales to China's ZTE opens fresh front as tensions escalate. *Reuters*, 16 abr. 2018. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-china-zte-idUSKBN1HN1P1>. Acesso em: 5 maio 2023.

SPIGARIOL, André. Brasil declara apoio a plano de Trump para transição democrática na Vene-

zuela. *CNN Brasil*, 1 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/brasil-declara-apoio-a-plano-de-trump-para-transicao-democratica-na-venezuela/>. Acesso em: 6 maio 2023.

THE WHITE HOUSE. *FACT SHEET:* CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China, 9 ago. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>. Acesso em: 16 maio 2023.

U.S. MISSION BRAZIL. Fifth Meeting of the Brazil-U.S. Joint Commission on Science and Technology Held in Brasilia. *U.S. Embassy and Consulates in Brazil*, 6 mar. 2020. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/fifth-meeting-of-the-brazil-u-s-joint-commission-on-science-and-technology-held-in-brasilia/>. Acesso em: 6 maio 2023.

VERDÉLIO, Andreia. Bolsonaro se encontra com presidente chinês para assinatura de acordos. *Agência Brasil*, 25 out. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/bolsonaro-se-encontra-com-presidente-chines-para-assinatura-de-acordos>. Acesso em: 7 maio 2023.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; BERNAL-MEZA, Raúl. Bolsonaro *versus* Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 15, n. 2, p. 11-26, 2020.

WINTER, Kethlyn; GONÇALVES, Fernanda. Uma análise do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre Brasil e EUA por meio do jogo de dois níveis: os governos Cardoso (1995-2002) e Bolsonaro (2019-2022). *Monções*, v. 11, n. 21, p. 427-459, 2022.

WIZIACK, Júlio. Brasil cria travas que dificultam investimento chinês no país. *Folha de São Paulo*, 8 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/08/brasil-cria-travas-que-dificultam-investimentos-chines-no-pais.shtml>. Acesso em: 10 maio 2023.

ZÜLKE, Renato Augusto Rabuske. *Indústria de Semicondutores Brasileira:* uma análise do PADIS. 2017. 34 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218336/001064200.pdf>. Acesso em: 16 maio 2023.

COMÉRCIO INTERNACIONAL E EQUIDADE DE GÊNERO: A RELAÇÃO ENTRE A POLÍTICA COMERCIAL E A QUESTÃO DE GÊNERO

Daniela Ferreira de Matos[1] e Dayene Cristine Peixoto[2]

Resumo

A bandeira da equidade de gênero tem sido colocada em destaque nos últimos anos, e a importância da agenda, seja em âmbito doméstico ou internacional, tem sido reconhecida por diferentes públicos mundo afora. No entanto, para garantir uma inclusão de fato, deve-se não apenas discutir o tema, mas propor uma alteração de estruturas que reproduzem o *statu quo*. Isso inclui pensar a pauta de forma criativa, extrapolando a arena de direitos humanos e adentrando campos que não são tradicionalmente relacionados à questão de gênero, como é o caso do comércio internacional. É nesse contexto que o presente artigo se coloca, partindo da necessidade de apontar qual a relação do tema com a política comercial e como esse trabalho tem sido realizado. Para isso, foi realizada pesquisa qualitativa que analisou a realidade fazendo uso de literatura a respeito e de percepções de fatos concretos. Os resultados apontaram para uma relação clara entre os temas, com a necessidade de imprimir a ótica de gênero em variados aspectos da política comercial. Ademais, conclui-se também pela importância de enriquecer a produção de dados estatísticos desagregados por gênero para ampliar e amadurecer o debate que orienta a formulação e implementação de medidas inclusivas no comércio. Por fim, sugere-se que o Brasil, como importante ator na esfera da política comercial internacional, atue como um país promotor da igualdade de gênero e do empoderamento feminino no comércio.

Palavras-chave: comércio internacional e equidade de gênero; regras multilaterais de comércio; Organização Mundial do Comércio (OMC).

1 Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e Analista de Comércio Exterior no Governo Federal desde 2013.

2 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Analista de Comércio Exterior no Governo Federal desde 2014.

Introdução

Quem entrasse na Organização Mundial do Comércio (OMC) em setembro de 2019 veria, perto da Sala W, uma das principais da Organização, o quadro In GATT We (T)rust, de Claude Namy, de 1966. Na descrição da obra, estava registrado que se tratava de uma caricatura de uma reunião na secretaria do GATT (sigla em inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, o precursor da OMC). A tela retrata uma sala da Villa Le Bocage, sede da secretaria do GATT na década de 1960, na qual Eric Wyndham White se aproxima de um grupo de diplomatas reunidos em torno de uma mesa.

White foi fundador e o primeiro secretário executivo do GATT entre os anos de 1948 e 1965. O economista foi também o primeiro diretor-geral (DG) da instituição, ficando no posto de 1965 a 1968. Além do DG, a pintura retrata cerca de outras 30 pessoas, a grande maioria sentada à mesa. Algumas pessoas são retratadas em pé, em funções em que é possível inferir que seja o trabalho de secretariado.

Por se tratar de uma caricatura com tantas figuras, não é possível ter segurança quanto às posições, posturas e seus significados. No entanto, não é preciso ser um especialista em arte para notar que as poucas mulheres que aparecem no quadro – cerca de três ou quatro – não estão sentadas à mesa, onde, como os familiarizados com a dinâmica de negociação das regras multilaterais de comércio sabem, são feitas as definições.

Além disso, gera desconforto não compreender exatamente o que representa a cena central e em primeiro plano da pintura. Uma mulher em pé e inclinada em direção a uma mesa mais baixa e acessória e um homem sentado imediatamente atrás e com o corpo voltado em sua direção.

Quem entrar na OMC hoje não encontrará mais o quadro exposto no saguão principal. Isso porque houve discussões na Organização sobre a mensagem que sua exposição passava. Anteriormente pendurado dentro de uma de suas salas de reuniões, após questionamentos foi decidida sua mudança para o corredor, com a observação de que refletia a situação à época do GATT, na década de 1960, mas que não refletia a situação corrente. Anos depois e após a continuidade dos questionamentos, o quadro foi retirado da parede próxima à Sala W.

E sobre a mensagem que sua exposição passa, pode-se dizer que depende da ótica da análise do espectador. Há quem valorize a discussão sobre equidade de gênero, mas discorde que haja alguma relação com o comércio. Há também aqueles que, tendo passado pela situação de viver às margens da definição das regras, sabem a importância que a inclusão tem para a representação e a construção do que é, de fato, um sistema justo, palavra-chave cara à Organização Mundial do Comércio.

Dessa forma, este artigo se propõe a apresentar a importância de se discutir como uma pauta tradicionalmente doméstica está relacionada ao comércio internacional. Além da exposição sobre o endereçamento de um tema de política pública em âmbito internacional, as próximas páginas também apresentarão a relação entre gênero, política comercial e as regras multilaterais de comércio, e demonstrarão como acordos comerciais podem contribuir para a redução da desigualdade de gênero e qual tem sido a posição do Brasil na matéria. Por fim, serão colocadas considerações finais com os desafios atuais e sugestões para o debate.

Política externa e política pública

A política externa pode ser definida como a forma com que um Estado pauta e se insere na agenda internacional, por meio da defesa de seus interesses estratégicos e em busca de seus objetivos. Como é da natureza de toda política pública, o propósito das ações, medidas e programas dessa política é o desenvolvimento nacional, e os fatores que orientam seu direcionamento formam a imagem do país, com consequências em sua capacidade de atuar e influenciar as regras globais.

> A credibilidade internacional de um país depende, em grande medida, de uma atuação externa fundada no respeito a valores e princípios. A pendularidade, o recurso a decisões de impacto, as flutuações ideológicas e o oportunismo diplomático tendem a

> corroer a confiança junto aos demais países e a minar a credibilidade externa (BARROS, 1998, p. 20).

Na seção destinada a Relações Exteriores, a mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional em 2023 reforça a importância da igualdade de gênero para o desenvolvimento doméstico e sua pauta em âmbito internacional. Além de relacionar desenvolvimento nacional e agenda internacional, o documento também alinha discurso diplomático e políticas públicas domésticas, conforme o trecho a seguir:

> O governo anterior abandonou o protagonismo em agendas internacionais caras aos interesses de desenvolvimento nacional, como direito à saúde, direito à alimentação adequada, igualdade de gênero e racial, e enfrentamento a todas as formas de violência e discriminação. A mudança no discurso diplomático e a participação desastrosa em alianças ultraconservadoras caminharam de mãos dadas com o desmonte de políticas públicas domésticas, em especial no que se refere à igualdade de gênero, aos direitos sexuais e reprodutivos e aos direitos de minorias (BRASIL, 2023, p. 143).

Em entrevista concedida ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2010, o ex-chanceler Celso Amorim declarou que "política externa é uma política pública como as demais". Adicionalmente, falou de uma governança global inclusiva e de uma política externa que atenda aos interesses nacionais.

Ainda que a discussão de gênero na política externa não tenha sido pautada à época por Amorim, a evolução do tema nos últimos anos em âmbito nacional e internacional indica uma corrente priorização para a agenda de equidade de gênero pelo Brasil, incluindo o comércio. Prova disso foi a negociação, em 2017, de um capítulo com o Chile no âmbito de um acordo comercial para tratar de cooperação na matéria, atualmente em fase de implementação.

O também ex-chanceler Celso Lafer (2018), ao falar da relação entre o nacional e o internacional, afirmou que "a política interna e a externa se tornam, se não indivisíveis, porosas, pois o mundo se internaliza na vida dos países". Lafer reconhece o campo dos valores de um país como objeto de sua inserção internacional.

Essa transformação vivida no mundo todo nas últimas décadas, na qual se observa uma fluidez das fronteiras por meio de um fluxo cada vez mais interconectado e ágil de informações, indica que a tradicional visão da corrente realista das Relações Internacionais para a política externa, separada das políticas domésticas, não sendo, portanto, uma política pública, é ultrapassada.

A busca pelo desenvolvimento de uma nação, com o consequente aumento de bem-estar de sua população, anda de mãos dadas com a defesa de valores e princípios de inclusão e justiça global. Promover a equidade de gênero deve ser, portanto, política pública refletida tanto em âmbito doméstico como na inserção internacional e de forma transversal, ampliando o debate para a pauta comercial, ao se reconhecer o papel do comércio para a redução da desigualdade. Ao se incluir a ótica de gênero no comércio, normalmente tratada apenas em tradicionais agendas domésticas, realiza-se a necessária revisão de uma lógica responsável por reproduzir por anos uma estrutura que não inclui a mulher na mesa de negociação das regras.

Evolução do tema nos organismos internacionais

A conclusão de que um tema da arena doméstica tem relação com as regras econômicas internacionais motivou a realização, ao longo dos últimos anos, de discussões, estudos e publicações em diferentes organismos internacionais, que mostram a evolução do debate durante a última década e passam a fazer recomendações e a endereçar questões relacionadas ao assunto.

Organização Mundial do Comércio

Em 2017, a Organização Mundial do Comércio publicou o estudo *Gender aware Trade Policy: a springboard for women´s economic empowerment*, o qual aponta a importância do incentivo ao empreendedorismo feminino, sobretudo, por meio do suporte às Pequenas e Médias Empresas.

O documento apresenta dados de relatório do Banco Mundial daquele ano que estimava que, globalmente, a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher aumentaria a produtividade per capita em 40%. Com essa perspectiva econômica, a Organização defendeu ações necessárias para melhor integração das mulheres no sistema de comércio internacional. Em fala do diretor-geral à época, Roberto Azevêdo, ficou registrada a importância não apenas econômica, mas também simbólica para o empoderamento feminino e os resultados para a sociedade.

No mesmo ano, às margens da XI Conferência Ministerial da OMC, em Buenos Aires, na Argentina, 118 Membros e observadores da Organização endossaram a Declaração de Buenos Aires sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres, com o objetivo de aumentar a participação das mulheres no comércio e remover as barreiras enfrentadas por elas para entrar no mercado global. O documento é baseado no quinto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, de alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Embora a declaração não seja vinculante, ela inclui disposições para o compartilhamento de informações relacionadas a gênero nas revisões de políticas comerciais. O teor do documento também identifica o Aid for Trade como uma iniciativa para ajudar a desenvolver as ferramentas para a elaboração de políticas comerciais sensíveis ao gênero.

Desde então, as discussões no âmbito da Organização amadureceram, com reuniões, encontros e publicações sobre o tema. Em 2020, 55 anos depois de Eric White estrear como DG do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, precursor da OMC, pela primeira vez em sua história a Organização escolhe uma mulher para o posto de diretora-geral, a política e economista nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala.

Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)

Em março de 2009 a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD na sigla em inglês) elaborou relatório da reunião de especialistas sobre integração da perspectiva de gênero na política comercial. O documento aponta que, mais que um direito humano fundamental, a igualdade de gênero seria um fator crucial para a redução da pobreza e o crescimento econômico. Adicionalmente, reconhece que políticas comerciais não eram neutras em termos de gênero, mas tinham fortes efeitos redistributivos entre os setores econômicos, favorecendo algumas atividades econômicas e desfavorecendo outras.

Dois anos depois, em 2011, a Organização publicou o artigo *Gender Equality & Trade Policy*, com o objetivo de apresentar a visão do sistema ONU sobre vínculos entre a igualdade de gênero e a política comercial. O estudo objetiva analisar a igualdade de gênero no contexto da globalização e da liberalização comercial.

Nos anos que se seguiram, a produção da UNCTAD sobre o tema e sua relação com o comércio se intensificou, resultando atualmente em elaboração e publicação frequente de material e iniciativas com o objetivo de promover a integração de gênero como elemento central para alcançar o desenvolvimento inclusivo e sustentável.

A Conferência desempenha papel fundamental para garantir que as políticas econômicas, em especial a política comercial, sejam fundamentais para a conquista da igualdade de gênero e do empoderamento econômico das mulheres. Por meio de seu Programa de Comércio, Gênero e Desenvolvimento, a UNCTAD apoia seus países membros nos esforços de avaliar o efeito das políticas econômicas, em especialmente a política comercial, sobre homens e mulheres; identificar as restrições baseadas em gênero que impedem o desenvolvimento inclusivo; elaborar estratégias e medidas políticas para superar essas restrições; e integrar o gênero à política comercial por meio da inclusão de considerações de gênero na formulação e implementação de políticas e nas negociações de acordos sobre comércio e outras questões nos níveis multilateral, regional e bilateral.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Ao lembrar que a questão de gênero vai além de políticas sociais, trabalhistas e outras políticas domésticas necessárias para melhorar o empoderamento econômico das mulheres, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também traz para a arena a forma como o comércio pode impactar o gênero. Para a Organização, a questão está relacionada tanto ao desejo de um comércio mais inclusivo, no qual benefícios são compartilhados de forma mais ampla, quanto ao potencial do comércio em contribuir para objetivos políticos e sociais.

Nesse sentido, a OCDE propõe-se a ajudar os governos a refletir sobre como o comércio pode contribuir para o empoderamento econômico das mulheres e explorar como elas participam do comércio enquanto empreendedoras, comerciantes ou trabalhadoras; o impacto do ajuste comercial sobre as mulheres; e como elas se beneficiam do comércio como consumidoras. Esse tipo de levantamento e análise é necessário para esclarecer e servir de subsídio e orientação quanto às prioridades das negociações em termos de quais setores ou reformas podem afetar as mulheres de forma desproporcional ao impacto para os homens, bem como as políticas domésticas necessárias para apoiar as oportunidades de comércio para as mulheres.

A Organização destaca a questão dos dados – mais especificamente a desagregação por gênero – como um desafio para a análise e avaliação do impacto das mulheres no comércio. No relatório *Trade and Gender*, publicado pela OCDE em 2021, o levantamento apontou que as mulheres tendem a se concentrar em pequenas e médias empresas (PMEs), nem sempre discriminadas em dados comerciais. Apesar de fazerem parte considerável do comércio internacional – ainda que indiretamente ao fornecerem bens ou serviços a uma empresa no mercado doméstico que exporta para um parceiro da cadeia de suprimentos ou cliente no exterior –, as PMEs enfrentam barreiras específicas para participar do comércio e podem se beneficiar de reformas que reduzam os custos comerciais, como aquelas voltadas à facilitação do comércio.

Quanto à participação feminina nas cadeias globais de valor, o estudo aponta que a participação das mulheres se dá de forma diferenciada. Em todos os países da OCDE, o levantamento mostrou que, em média, 27% dos empregos ocupados por mulheres dependem direta ou indiretamente das exportações; em contraposição aos 37% dos empregos ocupados por homens e que dependem das exportações. Assim, atuar em medidas que auxiliem as mulheres a explorar essas oportunidades de negócios poderia maximizar os ganhos do comércio para as mulheres.

A Organização visa apoiar os formuladores de políticas comerciais na reflexão sobre como o comércio e a política comercial podem apoiar o empoderamento de gênero.

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Também em relatório intitulado *Trade and Gender*, relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) de 2012 se propôs a discorrer sobre os avanços no processo de integração do gênero nas operações comerciais.

Uma das conclusões do documento foi sobre a necessidade de realizar atividades de conscientização para funcionários e profissionais do comércio, para a abertura do espaço necessário nos projetos para essa nova abordagem, endereçando a questão da atuação dos formuladores de políticas públicas.

Em 2021, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em colaboração com líderes do setor privado, lançou o Crescendo Juntas nas Américas, programa destinado a incentivar as mulheres empresárias da América Latina e do Caribe a integrar suas empresas ao comércio exterior e às cadeias regionais de valor.

Banco Mundial

Com o objetivo de combater a pobreza e impulsionar o crescimento econômico sustentável e inclusivo, o Banco Mundial realiza iniciativas em conjunto com os setores público e privado que incluem o mapeamento e diagnóstico de barreiras profissionais às mulheres, permitindo o acesso a melhores oportunidades de trabalho e para seus empreendimentos. Nos últimos anos, a instituição passou a ativamente elaborar estudos, *toolkits* de políticas públicas e outras atividades para a conscientização e promoção da perspectiva de gênero no comércio internacional.

Relatório publicado em conjunto com a Organização Mundial do Comércio em 2020, *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Women's Equality*, marca o primeiro grande esforço para quantificar como as mulheres são afetadas pelo comércio por meio do uso de um novo conjunto de dados trabalhistas desagregados por gênero. Essa análise ajuda os governos a entender como as políticas comerciais afetam homens e mulheres de forma diferente, permitindo aos elaboradores de políticas públicas compreender e priorizar quais medidas são necessárias para obter resultados que garantam maior equidade de gênero.

As regras definidas na OMC têm impacto direto no sistema multilateral de comércio e na forma como essas normas podem ser utilizadas para promoção da equidade de gênero. Quanto aos demais organismos internacionais, o trabalho de levantamento de dados e produção de análises serve de subsídio aos formuladores de políticas públicas para a tomada de decisões com base em evidências.

Gênero na Política Comercial

Até recentemente, a política comercial e as negociações internacionais de acordos comerciais não incluíam em suas análises uma ótica de gênero. Em outras palavras, eram cegas com relação à questão do gênero (termo *gender-blind* em inglês). Tal atitude decorria do pressuposto de que o comércio seria gênero-neutro, gerando benefícios – e custos – de maneira indistinta para homens e mulheres.

> "Hoje, a conclusão é que essa é uma percepção incorreta da realidade. Estudos recentes indicam, por exemplo, que a estrutura tarifária dos Estados Unidos possui desequilíbrio com relação ao gênero, com tarifas mais altas para produtos usualmente consumidos por mulheres do que para produtos usualmente consumidos por homens."

Hoje, a conclusão é que essa é uma percepção incorreta da realidade. Estudos recentes indicam, por exemplo, que a estrutura tarifária dos Estados Unidos possui desequilíbrio com relação ao gênero, com tarifas mais altas para produtos usualmente consumidos por mulheres do que para produtos usualmente consumidos por homens (GAILES et al, 2018). Para além de situações de desequilíbrio expresso, a discriminação pode ocorrer mesmo quando as estruturas e as políticas parecem neutras com relação ao gênero. A neutralidade costuma ser apresentada com base no princípio de "justiça", de maneira que se deve tratar todos da mesma forma. Na prática, contudo, esse tratamento pode se mostrar discriminatório, uma vez que a neutralidade não aborda desigualdades pré-existentes da sociedade. Tal conceito está expresso em Recomendação do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra Mulheres, no âmbito da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW na sigla em inglês) da ONU:

> Isso significaria que um tratamento idêntico ou neutro entre mulheres e homens pode constituir discriminação contra as mulheres se tal tratamento resultar em, ou tiver o efeito de, negar às mulheres o exercício de um direito por não haver reconhecimento da desvantagem e desigualdade pré-existentes com base no gênero que as mulheres enfrentam (CEDAW, 2010, p. 3).

A conclusão é, portanto, que a política comercial enseja uma ótica de gênero tanto em sua implementação quanto na sua avaliação. Nos últimos anos, os países têm buscado refletir a questão de gênero em suas políticas comerciais de variadas maneiras, seja via inclusão de disciplinas relacionadas a comércio em gênero em acordos comerciais, seja por meio da desagregação de estatísticas de comércio exterior por gênero, entre outras.

Gênero em negociações internacionais de acordos comerciais

Referências com relação a equidade de gênero por vezes, ao longo das décadas, estiveram presentes nos "consideranda" de acordos e memorandos de entendimento relacionados a comércio assinados entre países. É o caso, por exemplo, do Tratado de Roma de 1957, o Tratado Constitutivo da Comissão Econômica Europeia, e o Tratado de 1983 que estabeleceu a Comunidade Econômica dos Estados da África Central.

A questão de comércio e gênero ganha a devida atenção, contudo, apenas a partir de 2016, quando o primeiro acordo comercial a conter um capítulo dedicado ao tema de Comércio e Gênero foi assinado. Trata-se do Acordo de Livre Comércio entre Chile e Uruguai, que entrou em vigor em 2018. Também em 2018, o Acordo de Livre

Comércio entre Canadá e Chile, em vigor desde 1997, foi modernizado e adquiriu um capítulo exclusivamente dedicado ao enfoque do gênero no comércio. Desde então, o tópico "gênero" ganhou destaque e importância nas negociações comerciais internacionais, e o número de acordos comerciais com cláusulas e capítulos dedicados ao tema tem crescido exponencialmente.

Segundo a base de dados de acordos comerciais notificados junto à OMC, há atualmente 109 acordos com dispositivos ou capítulos relacionados a comércio e gênero (OMC, 2022). Análise das informações indica que países que se destacam na adoção de cláusulas de gênero em acordos comerciais são Canadá, Chile, União Europeia e Reino Unido. Ademais, acordos negociados entre países do continente africano também se destacam na abordagem de gênero em suas tratativas comerciais.

A inclusão de dispositivos relacionados a gênero varia consideravelmente entre os acordos. Diferenças são encontradas em termos de linguagem, escopo e compromissos, assim como em termos de estrutura e localização no acordo comercial. As provisões de gênero em acordos comerciais podem ser, então, classificadas em três categorias (KORINEK, MOÏSÉ & TANGE, 2021): i) provisões que reafirmam obrigações já existentes de equidade de gênero; ii) reservas, que buscam garantir que o acordo comercial não terá impacto negativo na promoção da igualdade de gênero; iii) provisões que promovem ativamente a igualdade de gênero e o empoderamento feminino, ao incorporar compromissos de cooperação e adoção de políticas responsivas ao gênero.

Na primeira categoria, que pode ser considerada como a maneira menos ambiciosa de abordar a questão de gênero em acordos comerciais, os países podem fazer referências a acordos e compromissos já existentes relacionados à equidade de gênero e ao empoderamento feminino, como por exemplo o ODS nº 5 das Nações Unidas ou a CEDAW. Nesta categoria, os dispositivos usualmente constam no capítulo institucional do acordo comercial.

A segunda categoria já apresenta um grau maior de ambição, especialmente se estiver associada a agendas domésticas ativas de promoção da igualdade de gênero e do empoderamento feminino. Nesta categoria, os dispositivos podem estar em variados capítulos do acordo comercial, como os capítulos de Compras Governamentais, Comércio de Serviços, Comércio Eletrônico, Barreiras Técnicas e Investimentos. Por exemplo, os capítulos de compras governamentais podem prever exceções para que determinadas compras públicas favoreçam empresas comandadas por mulheres, enquanto os capítulos de comércio eletrônico e de serviços podem buscar proibir qualquer tipo de discriminação entre homens e mulheres ao emitir legislação ou regulações sobre os temas. O capítulo de barreiras técnicas pode, por exemplo, encorajar a adoção de normas e regulamentos responsivos ao gênero, especialmente no que tange a segurança dos produtos, enquanto o capítulo de investimentos pode conter exceções aos compromissos de não discriminação para políticas que promovam a equidade de gênero no comando de empresas que buscam se estabelecer no território dos países parte do acordo.

A terceira categoria é a forma mais ambiciosa e ativa de abordar a equidade de gênero e o empoderamento feminino em acordos comerciais. Nesta categoria, os dispositivos usualmente constam em um capítulo dedicado exclusivamente a Comércio e Gênero, e são incluídos compromissos de adoção de políticas domésticas responsivas ao gênero e atividades de cooperação entre os países. O objetivo declarado das atividades de cooperação é o de melhorar a capacidade e as condições para as mulheres – incluindo mulheres trabalhadoras, mulheres de negócios e mulheres empreendedoras – acessarem os mercados e se beneficiarem plenamente das oportunidades que o acordo comercial cria. Os acordos usualmente fornecem listas ilustrativas de áreas de cooperação, que enfatizam o aprimoramento das habilidades das mulheres no trabalho e nos negócios, a promoção da inclusão financeira para mulheres, a promoção da liderança feminina e o desenvolvimento de redes de mulheres em negócios e comércio (KORINEK, MOÏSÉ & TANGE, 2021). São incluídas, ainda, previsões de cooperação na realização de análises e estudos sob a ótica de gênero, no compartilhamento de métodos e procedimentos para coleta de dados desagregados por gênero, assim como "outras questões decididas pelas Partes".

Usualmente, as disposições, ou até mesmo os capítulos, relacionados a gênero em acordos comerciais são explicitamente excluídos dos mecanismos de solução de controvérsias do acordo. Há uma exceção conhecida, o Tratado de Livre Comércio Canadá-Israel modernizado, que permite que as partes recorram ao mecanismo de solução de controvérsias por descumprimento do capítulo de Comércio e Gênero.

Merece destaque, por fim, o Arranjo Global sobre Comércio e Gênero (GTAGA em inglês). O GTAGA é um acordo com foco em cooperação, sem disciplinas vinculantes para os países parte, cujo objetivo principal é a "promoção de políticas comerciais e de gênero que se apoiem mutuamente para melhorar a participação das mulheres no comércio e no investimento e promover o empoderamento econômico das mulheres e o desenvolvimento sustentável". O GTAGA foi assinado em 2020 entre Canadá, Chile e Nova Zelândia. Desde então, México, Colômbia, Equador, Costa Rica e Peru aderiram ao acordo, e Argentina já solicitou adesão. Alega-se que o GTAGA surgiu na sequência da conclusão do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP na sigla em inglês), diante da aparente insatisfação de Canadá, Chile e Nova Zelândia com a ausência de disciplinas de gênero no acordo.

O GTAGA se baseia nos já existentes capítulos de comércio e gênero em acordos comerciais, e vai além com disciplinas inovadoras e com o estabelecimento de uma sólida rede de cooperação. Merece destaque, por exemplo, o compromisso dos países membros do GTAGA de compartilhar em seus relatórios do mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPR na sigla em inglês) da OMC experiências e políticas domésticas que incentivam a participação das mulheres na economia. Com relação à rede de cooperação, as atividades e seminários realizados no âmbito do acordo permitem a troca de experiências entre os setores público e privado, além de facilitar a quebra de silos existentes em estruturas governamentais.

Gênero na política comercial brasileira

No Brasil, a ótica de gênero no comércio exterior esteve usualmente aquém do potencial do país. Entre os motivos, é possível destacar a falta de prioridade dedicada ao tema por administrações anteriores do Poder Executivo Federal, ou o histórico desequilíbrio de gênero em posições chave do governo federal relacionadas à política comercial.

Talvez uma das mais importantes iniciativas para a impressão da ótica de gênero no comércio exterior brasileiro tenha se originado não no governo federal, mas de maneira independente: a criação da rede Women Inside Trade (WIT), em 2017. A Women Inside Trade é uma associação sem fins lucrativos, de alcance global, que reúne mulheres da academia e dos setores público e privado com o objetivo de promover a inclusão de mais mulheres nos diversos campos de atuação do comércio internacional (WIT, 2023). Por meio da criação de conteúdo especializado e o estabelecimento de uma forte rede de *networking*, a associação obteve ao longo dos anos sucesso em garantir maior visibilidade – e espaço – para as mulheres no comércio internacional brasileiro.

As perspectivas para endereçamento do tema no governo federal são promissoras, ganhando cada vez mais relevância na condução da política comercial brasileira. A referência à igualdade de gênero na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional em 2023 é indicativa de que a atual administração considera o empoderamento feminino e a igualdade de gênero uma agenda prioritária.

Na introdução deste artigo foi mencionada a importância de "sentar à mesa" e influenciar na elaboração de políticas e regras para que a equidade de gênero seja devidamente alcançada. No Ministério das Relações Exteriores – uma instituição com quase 200 anos de existência – uma mulher foi nomeada pela primeira vez na história como secretária-geral. Também em 2023, o grupo Mulheres Diplomatas, que nasceu em 2013, foi transformado em Associação das Mulheres Diplomatas Brasileiras (AMDB)[3], com o objetivo de "criar um Itamaraty mais igualitário e representativo". A nomeação de três mulheres para os cargos de secretárias do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) – de um total de seis Secretarias – reforça a ideia de prioridade do tema "equidade de gênero" na política comercial do governo federal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2023).

Uma importante iniciativa recente do MDIC apresenta dados e estatísticas da participação feminina no comércio exterior (BRASIL, 2023). O estudo fornece informações importantes a respeito do perfil das empresas que atuam no comércio exterior, abrindo oportunidades para a elaboração de políticas públicas que permitam que o comércio promova o empoderamento feminino e a equidade de gênero. O estudo indica, por exemplo, que no Brasil 2,6 milhões – ou 32,5% – dos empregos nas empresas que atuaram no comércio exterior em 2019 foram ocupados por mulheres, enquanto apenas 14% das empresas

3 Ver: <https://mulheresdiplomatas.org/quem-somos>. Acesso em: 6 dez. 2023.

exportadoras pertencem em sua maior parte a mulheres. É apresentado, ainda, que a defasagem salarial entre homens e mulheres permanece no comércio exterior e que empresas pertencentes a mulheres enfrentam mais barreiras no exterior em razão dos setores em que se concentram.

Merece destaque, ainda, iniciativa lançada recentemente pelo MDIC em parceria com a Apex Brasil, que propõe projetos de mentoria para mulheres no comércio exterior. A iniciativa prevê que empresas experientes no comércio exterior apoiem o desenvolvimento de empresas iniciantes e interessadas em se engajar em atividades de exportação.

No que tange a negociações comerciais internacionais, o Brasil possui um acordo comercial com um capítulo dedicado a Comércio e Gênero: trata-se do Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile, que entrou em vigor em 2022. O capítulo conta com uma série de atividades programadas de cooperação para os trabalhos do Comitê de Comércio e Gênero, como troca de estatísticas de exportação e importação desagregadas por gênero e a promoção de empresas lideradas por mulheres. Para além do Acordo com o Chile, o Brasil endossou a Declaração de Buenos Aires sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres e possui negociações em andamento que contêm disciplinas sobre a matéria, como aquelas em curso entre Mercosul e Canadá. A tendência é que o tema seja cada vez mais relevante nas negociações e mecanismos bilaterais de cooperação nos quais o país está envolvido.

Implementação de dispositivos de comércio e gênero

As iniciativas mais robustas e propositivas relacionadas a gênero em acordos comerciais são de certa forma recentes, de maneira que ainda não é possível avaliar precisamente ou quantificar os seus resultados. Todavia, já há importantes desdobramentos advindos das iniciativas mencionadas anteriormente, que podem ter relevante papel na promoção da ótica de gênero no comércio ao redor do globo, assim como na melhoria da condução de políticas de gênero na política comercial.

Como desdobramento da Declaração de Buenos Aires sobre Comércio e Empoderamento Econômico das Mulheres, foi criado em 2020 na OMC o Grupo Informal sobre Comércio e Gênero. O grupo, que conta hoje com 127 Membros da Organização, tem funcionado como um importante foro para compartilhamento de práticas sobre a remoção de barreiras à participação das mulheres no comércio mundial, troca opiniões sobre como aplicar a ótica de gênero no trabalho da OMC, proposição e revisão de relatórios relacionados a gênero produzidos pelo Secretariado da OMC e discussão de como as mulheres podem se beneficiar da iniciativa Aid for Trade da Organização.

Importante relatório publicado pelo Secretariado da OMC no âmbito do grupo apresenta resumo detalhado da relação entre comércio e empoderamento feminino e como a questão tem sido endereçada nas políticas comerciais dos Membros da Organização (OMC, 2021).

Entre as ações e experiências em destaque no relatório, estão a elaboração de dados desagregados por gênero, a condução de análise de impacto dos resultados de acordos comerciais para mulheres, programas de empreendedorismo feminino, programas de liderança feminina, negociação de acordos comerciais com capítulos dedicados a comércio e gênero e a ótica de gênero na elaboração de normas e padrões técnicos.

É digno de nota que o Canadá e o Chile são países que se destacam na promoção e na assinatura de acordos que contenham disciplinas robustas de gênero em seus acordos comerciais. O Chile adota o que é chamado de uma política externa feminista. Nas palavras da Ministra de Relações Exteriores do país:

> As agendas de política externa continuarão incompletas se não levarem em conta a sociedade plural que representam. Nesse sentido, a realidade generalizada das mulheres diplomatas latino-americanas mostra uma séria dificuldade em incorporar-se de forma efetiva e crescente nos processos de desenho, desenvolvimento e implementação da política externa (CHILE, 2023).

Igualmente, o Canadá tornou a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas uma prioridade. O país implementa a Política de Assistência Internacional Feminista, e afirma abertamente que sua política externa é uma política externa feminista. Nas palavras da Ministra de Relações Exteriores do país:

> Vale a pena nos lembrar por que avançamos – por que dedicamos tempo e recursos à política externa, comércio, defesa e desenvolvimento: os canadenses são mais seguros e prósperos quando mais pessoas no

> mundo compartilham nossos valores. Esses valores incluem o feminismo e a promoção dos direitos das mulheres e meninas. É importante – e histórico – que tenhamos um primeiro-ministro e um governo orgulhosos de se proclamarem feministas. Os direitos das mulheres são direitos humanos (CANADÁ, 2017).

O Canadá desenvolveu, ainda, uma ferramenta para analisar todas as suas políticas e programas à luz da igualdade de gênero. Em 2019, o governo conduziu estudo quantitativo e qualitativo abrangente (CANADÁ, 2020) de cada um dos 25 capítulos do acordo comercial que negociava com o Mercosul, e como esses capítulos poderiam trazer custos e oportunidades para as mulheres. O estudo conclui que dos 25 capítulos em negociação no acordo comercial, 15 poderiam conter cláusulas responsivas à questão de gênero.

Também merece destaque a inclusão de robustas seções dedicadas ao tema comércio e gênero e participação feminina na economia nas Revisões de Política Comercial de México e Nova Zelândia. Os dois países possuem compromisso de apresentar informações estatísticas e de programas governamentais sob a ótica de gênero perante o Secretariado da OMC como compromisso do GTAGA.

Por fim, é digna de nota a realização de três eventos no âmbito do GTAGA, com a participação de representantes do setor público e do setor privado de mais de 20 países.

Considerações finais

A promoção da equidade de gênero e do empoderamento feminino transborda a política doméstica, uma vez que a defesa de valores e princípios de inclusão e justiça devem ser temas debatidos globalmente por uma nação.

Usualmente visto por formuladores de política comercial como um tema da arena dos direitos humanos, a equidade de gênero emerge atualmente como um tema transversal, alcançando variados aspectos da política pública. A conclusão de que o comércio internacional pode não ser neutro a questões de gênero decorre da constatação de que um tratamento idêntico ou neutro entre mulheres e homens pode constituir discriminação contra as mulheres, ao não levar em consideração desvantagens e desigualdades históricas. Conclui-se, portanto, que a política comercial deve ser vista sob a ótica de gênero em todas as suas fases: formulação, implementação e avaliação.

O Brasil, como importante ator na esfera internacional, deve atuar como um país entusiasta da igualdade de gênero e do empoderamento feminino, adotando uma "política comercial feminista".

Devido à importância econômica e cultural do país na América Latina, o Brasil deve ser promotor da agenda principalmente no continente. A cooperação com o Chile, no âmbito do acordo de livre comércio já em vigor com o país, indica que o Brasil contará com um forte aliado nesses esforços. A atuação do país deve englobar o endereçamento do tema em variadas esferas e foros, a partir da conscientização de sua importância junto a parceiros comerciais e da negociação de importantes compromissos internacionais na matéria.

Um importante desafio reside na capacitação dos formuladores da política comercial, e de outras políticas públicas relacionadas, para compreensão da importância e da transversalidade do tema.

Por fim, a partir do aprimoramento de estatísticas de comércio exterior desagregadas por gênero, o Brasil deve buscar avançar na elaboração de estudos sobre comércio e gênero, caros à seara de políticas públicas. Capacitação para mulheres empresárias, por intermédio de programas de empoderamento e liderança feminina, também se apresenta como ação necessária para avançar na equalização das estruturas, conferindo à mulher possibilidades igualitárias de inserção internacional e contribuindo para o desenvolvimento econômico global.

Referências

AMORIM, Celso. Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas. [Entrevista concedida a] Douglas Portari e João Cláudio Garcia. *Desafios do desenvolvimento*, ano 7, edição 61, 13 jul. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Creciendo Juntas en las Américas. Disponível em: <https://connectamericas.com/es/mujeres>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BARROS, Sebastião. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 41, n. 2, 1998, p. 18-28. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200002> Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. Presidente (2023-: Lula). *Mensagem ao Congresso Nacional, 2023*. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/mensagem-presidencial-ao-congresso-nacional-2023/mcn-2023-digital-web-arte-final.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. *Mulheres no Comércio Exterior*: uma análise para o Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/outras-estatisticas-de-comercio-exterior-1/mulheres_comercio_exterior_uma_analise_para_o_brasil.pdf/view>. Acesso em: 6 dez. 2023.

CANADÁ. *Canada's Feminist International Assistance Policy*, 2017. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iap2-eng.pdf?_ga=2.147137399.1162142042.1685891187-1562294400.1685891187>. Acesso em: 4 jun. 2023.

CANADÁ. *Canada's application of GBA+ to a trade negotiation – Helping to achieve socio-economic inclusion by applying gender and inclusivity lens to trade agreements*, 2020. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Canada%E2%80%99s%20application%20of%20GBA%2B%20to%20a%20trade%20negotiation.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO. *Report of the Expert Meeting on Mainstreaming Gender in Trade Policy*. Genebra, 2009. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ciem2d4_en.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

_____. *Trade, Gender and Development Programme*. Disponível em: <https://unctad.org/publication/trade-gender-and-development-programme>. Acesso em: 5 jun. 2023.

CONVENÇÃO SOBRE A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA MULHERES. *General recommendation No. 28 on the core obligations of states parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. UN Doc. CEDAW/ C/2010/47/GC.2, 2021.

EGUÍLUZ ZAMORA, Alejandra; VÁSQUEZ, María Inés; ESPINO, Alma. *Trade and Gender:* Advances in the Process of Gender Mainstreaming in Trade OperationsBanco Interamericano de Desenvolvimento, 2012. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/trade-and-gender-advances-process-gender-mainstreaming-trade-operations> Acesso em: 5 jun. 2023.

FOREIGN Minister Antornia Urrejola: "The development of a feminist foreign policy will be a distinguishing hallmark and a vanguard element of our diplomacy". *Ministry of Foreign Affairs – Chilean government*, 22 mar. 2022. Disponível em: <https://www.minrel.gob.cl/foreign-minister-antonia-urrejola-the-development-of-a-feminist> Acesso em: 4 jun. 2023.

GAILES, Arthur, et al. *Gender and Income Inequality in United States Tariff Burden*. US International Trade Commission Working Paper, 2018. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/working_papers/ggst_-_gender_and_income_inequality_in_tariffs.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

INTER-AGENCY NETWORK ON WOMEN AND GENDER EQUALITY. *Gender Equality & Trade Policy*. Resource Paper, 2011. Disponível em:

<https://www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

KORINEK, Jane; MOÏSÉ, Evdokia; TANGE, Jakob. *Trade and gender:* A Framework of analysis. OECD Trade Policy Papers, n. 246. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/trade/trade-and-gender_6db59d80-en>. Acesso em: 6 dez. 2023.

LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira*: pensamento e ação. Brasília: FUNAG, 2018.

MULHERES lideram em áreas estratégicas no MDIC. *Ministério da Economia*, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/mulheres-lideram-em-areas-estrategicas-no-mdic>. Acesso em: 4 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Gender Aware Trade Policy*: a springboard for women´s economic empowerment, 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_21jun17_e.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Buenos Aires Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment*, 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/buenos_aires_declaration_e.htm>. Acesso em: 4 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Progress Report on WTO Members and Observers Technical Work on Women's Economic Empowerment*, 2021. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TGE/R1.pdf&Open=True>. Acesso em: 6 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Informal Working Group on Trade and Gender*: Trade and Gender-Related Provisions in Regional Trade Agreements, 2022. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TGE/COM_4.pdf&Open=True>. Acesso em: 6 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-and-gender/> Acesso em: 5 jun. 2023.

WOMEN and Trade: The Role of Trade in Promoting Women's Equality. *World Bank*, 30 jul. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/women-and-trade-the-role-of-trade-in-promoting-womens-equality>. Acesso em: 5 jun. 2023.

WOMEN INSIDE TRADE. Disponível em: <https://womeninsidetrade.com/>. Acesso em: 4 jun. 2023.

SAÚDE, MOBILIDADE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS DE DIPLOMACIA DA SAÚDE GLOBAL NO CONTEXTO DA RESPOSTA HUMANITÁRIA À MIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL

Beatriz de Mello[1]

Resumo

Este estudo apresenta como problemática central analisar o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária ao deslocamento venezuelano no Brasil. Para tanto, visa apresentar um panorama das migrações na contemporaneidade, com ênfase às migrações Sul-Sul e analisar o Brasil enquanto país de destino dos deslocamentos venezuelanos; contextualizar o surgimento da saúde global e caracterizar a diplomacia da saúde global, para então compreender as questões de saúde dos migrantes como problemáticas de saúde global; e analisar a resposta brasileira à migração venezuelana, por meio da Operação Acolhida e da Plataforma R4V Brasil. Metodologicamente, é uma pesquisa qualitativa e exploratória, construída a partir do método dedutivo. Como considerações finais, foi possível identificar o desenvolvimento da diplomacia da saúde global no âmbito da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil, considerando a articulação entre atores estatais e não estatais tendo por objetivo, em tese, garantir os direitos dos migrantes e refugiados venezuelanos, abrangendo determinantes sociais da saúde, questões que ultrapassam as fronteiras e demandam cooperação internacional. Por outro lado, refletiu-se que a militarização da Operação Acolhida e a existência de financiamento internacional dos parceiros advindo majoritariamente do Norte Global pode indicar que, por trás do discurso humanitário, subsistem interesses particulares dos atores envolvidos na diplomacia, como securitários, econômicos e militares, na contramão dos direitos humanos.

Palavras-chave: migração venezuelana; Brasil; diplomacia; relações internacionais; saúde global.

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra. Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Introdução

Com o advento do século XXI e as relações internacionais fervilhando no mundo, surgem desafios transfronteiriços da saúde, com as questões de saúde transcendendo as fronteiras nacionais e conclamando uma atuação conjunta e coordenada em prol da saúde global. Esse cenário trouxe uma nova abordagem à diplomacia, com a emergência da diplomacia da saúde global, a qual envolve as negociações e práticas formais ou informais desenvolvidas por atores estatais e não estatais em resposta às problemáticas de saúde em relação às quais a resposta doméstica é insuficiente (KICKBUSCH & BERGER, 2010; RUCKERT et al., 2016).

A partir desse contexto, emerge a questão da saúde do migrante. Ao analisar-se a interface entre mobilidade humana e saúde, observa-se que as condições migratórias têm o condão de influir na saúde das pessoas (WICRAMAGE et al., 2018). Os determinantes sociais de saúde, que podem abranger as condições sociais, econômicas, governamentais, comunitárias, de moradia, trabalho e estilo de vida, bem como questões individuais, referentes a todas as fases da migração, podem influenciar na (in)equidade em saúde dos migrantes, aumentando ou não os riscos e resultados negativos em saúde (MIGRATION DATA PORTAL, 2023). A atuação estatal em relação à saúde dos migrantes, contudo, é por vezes limitada, predominando políticas de segurança sanitária, quarentena e gestão de saúde nas fronteiras. A migração acaba sendo deixada de lado no desenvolvimento de programas de saúde, inclusive com muitos países explicitando seu desinteresse na tutela da saúde dos migrantes (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2020).

Assim, a migração emerge como um desafio de saúde global, tendo em vista a transversalidade dos determinantes sociais da saúde dos migrantes, bem como que suas questões de saúde ultrapassam fronteiras e não podem ser resolvidas de forma unilateral pelos Estados, demandando respostas multisetoriais e que envolvam a articulação entre atores estatais e não estatais (KOSINSKA & TILIOUINE, 2019).

Nesse contexto, a presente pesquisa apresenta como objetivo geral analisar o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária ao deslocamento venezuelano no Brasil. Como objetivos específicos, pretende-se: a) apresentar um panorama das migrações na contemporaneidade, com ênfase às migrações Sul-Sul, para então analisar o Brasil enquanto país de destino dos deslocamentos venezuelanos; b) contextualizar o surgimento da saúde global e caracterizar a diplomacia da saúde global, para então verificar a interface entre migração e saúde, enquadrando-se as questões de saúde dos migrantes como problemáticas de saúde global; e c) analisar a construção de resposta do governo federal à intensificação da migração venezuelana ao Brasil, apresentando aspectos gerais da Operação Acolhida, bem como a atuação das agências da ONU e das entidades da sociedade civil neste contexto, por meio da Plataforma R4V Brasil.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória construída a partir do método dedutivo, eis que se parte de uma compreensão geral acerca do desenvolvimento da diplomacia em saúde global, para então compreender de forma específica acerca da migração enquanto questão de saúde global. E, a partir dessas premissas, visa-se responder à problemática central deste artigo, quanto ao desenvolvimento da diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil. Quanto aos instrumentos de coleta de dados, destacam-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental indireta.

Migrações Sul-Sul e o Brasil como a "escolha possível" das migrações venezuelanas

Por toda a história, seres humanos têm estado em movimento. As migrações, portanto, não são um fenômeno recente. O ato de migrar é constitutivo da experiência humana e da construção de grande parte dos Estados (MOULIN, 2011). Nesse sentido, os deslocamentos humanos foram essenciais para o desenvolvimento das identidades nacionais tanto de países povoados por migrantes – países do "novo mundo", como de países marcados pelo medo e pelo fechamento

em relação ao "outro" – os países do "velho mundo" (CHUEIRI & CÂMARA, 2010). Assim, as migrações integram a vivência humana desde tempos remotos e são a base do que atualmente se entende por civilização, na medida em que os deslocamentos de pessoas para além das fronteiras foram fundamentais para a construção dos Estados modernos.

Nada obstante se reconheça a antiguidade dos processos migratórios, na contemporaneidade as migrações assumem proporções únicas, "inscritas em um regime multipolar, dinamizado pelo mundo líquido da globalização, que tornou as fronteiras geográficas porosas, devido aos constantes fluxos comerciais ocasionados pela flexibilização do capital e do mercado" (DALMOLIN, CHRISTOFFOLI & CASTELLI, 2021, p. 154). Assim, as migrações do século XXI estão relacionadas às transformações originadas pela globalização, à restruturação econômico-produtiva, aos processos decorrentes da periferia do capitalismo global, à mobilidade de capital, trabalho e conhecimento, aos acordos geopolíticos e às crises econômicas, políticas e humanitárias que se alastram pelo mundo (BAENINGER et al., 2021).

A contemporaneidade, definida como a "era das migrações", é caracterizada por novos padrões migratórios[2] verificados a partir do final da Segunda Guerra Mundial, que acabam conduzindo as migrações internacionais a uma posição de destaque no contexto da globalização, inclusive em termos de política doméstica e internacional (HAAS, CASTLES & MILLER, 2020). Nesse cenário, a mobilidade humana constitui-se como uma importante força das circulações globais, influindo em mudanças econômicas, sociais e políticas e promovendo transformações nas dinâmicas individuais e coletivas no mundo contemporâneo e globalizado (MOULIN, 2011).

Diante do exposto, percebe-se que as migrações constituem uma realidade única e incontornável na contemporaneidade, marcadas por novas tendências, com o aumento dos deslocamentos intercontinentais, a inserção de novos países na dinâmica das migrações, e alterações nos fluxos migratórios e perfis dos migrantes. Tendências essas decorrentes das mudanças acarretadas pela globalização, pelas fronteiras cada vez mais porosas, pelo capitalismo global e pela mobilidade de capital, trabalho e ideias, e pelas crises multifacetadas que surgem nos mais diversos países. Em vista desses novos padrões, as migrações impactam e transformam tanto as sociedades de origem quanto as de acolhida, tornando-se tema central no âmbito da política interna, externa e nas relações internacionais.

No que tange à reconfiguração dos fluxos migratórios que marca a era das migrações, cabe destacar que enquanto no final do século XX os fluxos migratórios eram caracterizados por deslocamentos cujo destino eram os países do capitalismo central, em especial do Norte Global, neste novo século as trajetórias dos migrantes diferem-se significativamente, com a expansão das migrações em direção ao Sul Global – as denominadas migrações Sul-Sul, conforme explica Flávio Ribeiro de Lima (2020, p. 48-50):

> Se nos anos finais do século XX, precisamente entre 1990 e 1999, as trajetórias migrantes ao redor do globo se efetivavam pelos longos trajetos que percorriam os imigrantes, entre eles os brasileiros, que se deslocavam de países de capitalismo periférico, principalmente do Sul global, para os países do capitalismo central, principalmente do Norte global, atualmente o processo apresenta-se bastante distinto.
> [...]
> Em anos mais recentes, entre 2010 e 2016, a análise dos movimentos migratórios em escala mundial indica o reforço das ondas de migração para os países do Sul global, fato que confirma a tese da (re)configuração espacial das trajetórias de migrantes em escala global, sendo um dos traços marcantes do cenário recente a migração da periferia do capitalismo para a periferia do capitalismo.

A reconfiguração espacial dos fluxos migratórios, com o avanço das migrações Sul-Sul, está atrelada à securitização das migrações, com a criação de entraves à entrada e permanên-

2 Acerca dessas tendências, Haas, Castles e Miller (2020) destacam a globalização da própria migração, com mais e mais países sendo afetados pela migração internacional e um significativo e rápido aumento das migrações intercontinentais; a mudança de direção dos fluxos migratórios; a emergência de novos destinos migratórios; a proliferação da migração de transição, quando países tradicionalmente marcados pela emigração tornam-se países de imigração; a feminização da migração laboral; e a politização e a securitização da migração.

cia dos migrantes nos países do Norte Global (BAENINGER et al., 2018); à crise no mercado de trabalho e a baixa demanda por mão de obra evidenciada nos referidos países (LIMA, 2020); à expansão de setores econômicos de mão de obra de baixa qualificação e contratantes de trabalhadores migrantes nos países do Sul Global aliada ao crescimento econômico e à nova posição assumida na geopolítica internacional pelos países da América Latina (BÓGUS, BAENINGER & MAGALHÃES, 2019).

É neste contexto das migrações Sul-Sul que se inserem as migrações venezuelanas ao Brasil, as quais figuraram como a principal nacionalidade das migrações internacionais no mencionado país na década de 2010 (CAVANCALNTI, OLIVEIRA & SILVA, 2021). Dados atualizados de março de 2023 denotam que existiam cerca de 7.239.953 migrantes e refugiados venezuelanos no mundo, dos quais 6.095.464 encontravam-se em 17 países da América Latina e no Caribe, figurando-se como principais destinos nessa região a Colômbia, o Peru, o Ecuador, o Chile e o Brasil, este último com 426.032 migrantes e refugiados da Venezuela (R4V, 2023).

No que tange ao histórico do fluxo, é preciso destacar que o fluxo migratório venezuelano se intensificou ao Brasil a partir de 2016[3], contudo entre 2000 e 2015 já era possível verificar a existência de fluxos migratórios da Venezuela ao Brasil. A população que migrava à época, contudo, possuía um perfil distinto do atual movimento migratório: tratava-se de uma migração qualificada de venezuelanos, os quais adentravam o país na condição de cientistas, pesquisadores, professores, gerentes, executivos, médicos, estudantes de nível superior, administradores etc., tendo por cidades de destino as metrópoles do Sudeste, como São Paulo e Rio de Janeiro, e como meio de transporte principal o avião (BAENINGER, 2018; BAENINGER, DEMÉTRIO & DOMENICONI, 2022). Nesse sentido, explicam Rosana Baeninger, Natália Belmonte Demétrio e Jóice de Oliveira Santos Domeniconi (2022, p. 72) que essa primeira onda de migração venezuelana "está fortemente associada à mobilidade de capital e seus postos de gerência e profissionais qualificados [...] Configura-se como migrações transnacionais avindas da realocação de empresas".

A partir de 2016, com o desenrolar da crise na Venezuela[4], os fluxos migratórios passam a ser compostos, em um primeiro momento, por pessoas integrantes da classe média e, em seguida, por uma população mais empobrecida (BAENINGER, 2018; BAENINGER, DEMÉTRIO & DOMENICONI, 2022). É a denominada "migração do desespero", onda marcada pelo aumento de deslocamentos de pessoas mais pobres e com menor qualificação profissional em relação aos fluxos anteriores, em resposta ao declínio das condições socioeconômicas na Venezuela, somada ao aumento da violência e da repressão (PEÑALVER & PAEZ, 2017).

3 A fim de ilustrar essa intensificação, dados da Polícia Federal demonstram que entre 2011 e 2015 foram registradas apenas 1.071 solicitações de refúgio pelos venezuelanos, ao passo que somente no ano de 2016, foram registradas 3.375 solicitações de refúgio (BRASIL, 2018).

4 Embora não seja possível esmiuçar a temática no presente artigo, cabe destacar que a crise existente na Venezuela, a qual ensejou um deslocamento em massa de pessoas venezuelanas, decorre da interação de três fatores básicos: a deterioração do quadro político; uma aguda crise econômica; e o aprofundamento e a generalização de uma crise social (VAZ, 2017; SIMÕES, 2017). A dimensão econômica da crise está associada à dependência da economia política da Venezuela em relação ao petróleo (GÓIS & JAROCHINSKI-SILVA, 2021), a qual acaba por ter consequências desastrosas quando o preço das *commodities* caem (SILVA, 2018), o que ocorreu de forma abrupta em 2016 (FIGUEIRA, 2017). Essa baixa, aliada à má gestão, ensejou de forma concomitante a redução das exportações, a perda de eficiência nas importações, a redução de receitas para continuidade de programas sociais, ensejando um cenário de escassez de produtos, aumento da inflação, da dívida externa, do desemprego e da pobreza (VAZ, 2017). A crise política, por sua vez, está associada aos questionamentos da legitimidade e à instabilidade do governo de Maduro desde 2013, aos sucessivos conflitos ocorridos entre chavistas e oposição, e à tensão internacional causada por essas disputas, as quais também influem diretamente na recessão econômica da Venezuela (LOUREIRO, 2020; BASTOS & OBREGÓN, 2018; SILVA, 2021). Nesse contexto, se são as dimensões política e econômica da crise que vigoram como as principais causas da migração venezuelana, é em razão das consequências sociais que as pessoas estão saindo (SIMÕES, 2017). A pobreza tomou conta do país, houve uma precarização das condições de trabalho, a economia informal explodiu, bem como verificou-se uma ascensão da criminalidade, da violência e da desordem. Destarte, especialmente a população mais carente da Venezuela se viu cada vez mais privada de empregos, moradia, alimentação e saúde (VAZ, 2017; LOUREIRO, 2020; SILVA, 2021).

Em razão dessa alteração dos perfis da população que migra, tem-se também uma alteração nos destinos e nos meios de transporte utilizados para o deslocamento. Como a maioria dos venezuelanos vem deixando o país de origem em condições precárias, a opção de transporte que lhes resta é a travessia por meio da via terrestre. A estrutura de contato entre os países emerge na região das cidades de Santa Elena de Uairén, na Venezuela, e Pacaraima, no estado de Roraima, Brasil – apenas entre essas cidades há uma rodovia, considerada a principal medida estrutural de ligação e corredor de circulação de pessoas. Assim, a principal porta de entrada pela via terrestre aos venezuelanos que migram ao Brasil é a cidade de Pacaraima, em Roraima, por meio da aludida rodovia (VECCHIO & ALMEIDA, 2018; JAROCHINSKI-SILVA & BAENINGER, 2021).

Com efeito, entre 2016 e 2017, Roraima passou a concentrar 64% dos registros de migrantes da Venezuela, ao passo que São Paulo (um dos principais destinos antes do acirramento da crise) passou a responder por apenas 12% de registros. Já a partir de 2018, em que pese a fronteira continue a responder pela maior porcentagem de registros dos venezuelanos, também se verificou um espraiamento da migração dentro do território nacional, especialmente na porção Centro-Sul do Brasil, em decorrência do programa de interiorização desenvolvido no país (BAENINGER, DEMÉTRIO & DOMENICONI, 2022).

Ainda no que tange à caracterização da migração venezuelana ao Brasil, para além de suas causas estarem associadas à crise multifacetária que se alastra no país de origem, cabe destacar que se tratam de fluxos mistos (JAROCHINSKI-SILVA & BAENINGER, 2021). O que define os fluxos mistos é que em uma mesma rota conjugam-se múltiplos fatores que impulsionam o deslocamento das pessoas, múltiplas necessidades e perfis diferenciados: são complexos, porquanto congregam distintas categorias migratórias, como refugiados, solicitantes de refúgio, migrantes por questões econômicas etc. (LEÃO, 2011).

Acerca do Brasil enquanto país de acolhida, Luís Renato Vedovato e Rosana Baeninger (2021, p. 302) destacam que o Brasil é a escolha possível, não necessariamente a desejada, aos migrantes que buscam escapar de situações de opressão, desrespeito à dignidade humana e perseguição:

> Dessa forma, a escolha é pelo possível, não necessariamente pelo desejado. O possível inclui a documentação para permanência; o possível é desenhado por questões geopolíticas; o possível é o Sul Global. É nesse contexto que se deve entender o fluxo de migrantes ao Brasil.

Destrinchando os fatores que influenciam o Brasil a tornar-se um país de destino aos migrantes e refugiados da Venezuela, destacam-se os seguintes pontos: a) o reforço de políticas restritivas à migração e refúgio nos países do Norte Global, o que acaba por ensejar a constituição de redes de deslocamento e medidas migratórias nos países periféricos do sistema econômico internacional (JAROCHINSKI-SILVA & BAENINGER, 2021; DOMENICONI, BAENINGER & DEMÉTRIO, 2021); b) a posição geopolítica assumida pelo Brasil no capitalismo global, com a reestruturação produtiva e o fortalecimento de novos segmentos de trabalho aos migrantes internacionais, por exemplo (BAENINGER et al., 2021; DOMENICONI, BAENINGER & DEMÉTRIO, 2021); c) a proximidade geográfica entre Brasil e Venezuela, considerando-se que se tratam de países limítrofes e que contam com um histórico de migrações transfronteiriças (DOMENICONI, BAENINGER & DEMÉTRIO, 2021); e d) a possibilidade de migração documentada (DOMENICONI, BAENINGER & DEMÉTRIO, 2022).

Assim, observa-se que as migrações venezuelanas precisam ser consideradas no contexto não somente a partir da crise da Venezuela, mas também das migrações Sul-Sul, as quais se associam, dentre outros fatores, à posição do Brasil no cenário geopolítico internacional, às políticas restritivas e à criação de entraves à entrada de migrantes e refugiados latino-americanos nos países do Norte Global, e à viabilidade da regularização migratória, circunstâncias essas que tornam o Brasil uma das escolhas como país de destino possíveis aos venezuelanos, não necessariamente desejada.

Compreendida a realidade única das migrações no século XXI e as tendências da era das migrações, dentre as quais a intensificação das migrações Sul-Sul, bem como o contexto das migrações venezuelanas ao Brasil, passa-se, no próximo tópico, a analisar a emergência da saúde global e os elementos da diplomacia da saúde global, e como a migração se insere enquanto uma questão de saúde global.

Saúde, relações internacionais e a interface com a mobilidade humana: considerações sobre os elementos da diplomacia da saúde global e a migração enquanto questão de saúde global

Com o encerramento do século XX e o início do século XXI, emergiu o novo paradigma da globalização[5], a qual atingiu sua quarta fase, denominada globalização econômica neoliberal. Essa etapa é marcada por extremos. De um lado, tem-se uma difusão facilitada de tecnologias, comunicação, ideais e valores (BROWN, CUETO & FEE, 2006). Por outro lado, o capitalismo globalizado, enquanto perpetrador de iniquidades entre países e no interior destes, alavanca uma crise sistêmica de cunho econômico, social, sanitário, ambiental, alimentar, energético e ético (BUSS, 2013). Nesse cenário, surgem novos desafios concernentes à saúde, com o declínio das condições de bem-estar de grande parcela da população, as mudanças climáticas, a inseguridade alimentar (BUSS & LEAL, 2009), o alastramento de doenças infecciosas, a facilitada comercialização de drogas psicoativas etc. (BROWN, CUETO & FEE, 2006).

Assim, as demandas que foram emergindo denunciaram a insuficiência tanto da saúde pública, cuja atuação voltava-se para políticas públicas dos Estados-Nação; quanto da saúde internacional, a qual, não obstante atuasse num âmbito global, alicerçava-se em um modelo biomédico focado na fragmentação do corpo humano, cujas engrenagens precisavam ser curadas e cujas patologias originavam-se sempre por um agente biológico, físico ou químico (SILVA, 2020). Com as relações internacionais fervilhando no mundo e a saúde internacional atingindo seu ponto de esgotamento, tornou-se necessária a busca de alternativas de configuração da condução dos problemas globais de saúde. É neste ponto que emerge a saúde global, definida por Ilona Kickbusch e Graham Lister (2006, p. 7) como "health issues which transcend national boundaries and governments and calls for actions to influence the global forces that determine the health of people. It requires new forms of governance at national and international level which seek to include a wide range of actors"[6].

Ademais, em contraponto à saúde internacional, a saúde global abrange o papel dos determinantes sociais de saúde, ou seja, os fatores não médicos que impactam no bem-estar da população (SILVA, 2020). Segundo a definição fornecida pela Organização Mundial da Saúde (2021), determinantes sociais de saúde são as condições nas quais as pessoas nascem, crescem, trabalham, vivem e envelhecem, bem como o conjunto de forças e sistemas que moldam as condições de vida, incluindo políticas econômicas, sociais, e sistemas políticos.

Com efeito, a partir da globalização os problemas de saúde já não podem mais ser tratados de forma isolada e/ou considerando-se apenas fatores individuais e/ou biomédicos. Exige-se uma atuação conjunta e coordenada de múltiplos atores e setores a nível doméstico e internacional que se volte para a tutela de questões que transcendem fronteiras bem como dos determinantes sociais da saúde.

Nesse contexto, surge a diplomacia da saúde global, a qual abrange as práticas pelas quais os governos e os atores não estatais coordenam seus esforços para melhorar as condições da saúde global (RUCKERT et al., 2016). Kickbusch e Berger (2010, p. 20) definem-na como o campo que tem por objeto a interpretação dos "processos de negociação, níveis e atores múltiplos que moldam e dirigem o ambiente da política global da saúde". Em sentido semelhante e complementar, Kelley Lee e Richard Smith (2011) destacam que a diplomacia da saúde global envolve os processos de formulação de política por meio dos quais atores, sejam estatais ou não estatais, participam de negociações para viabilizar respostas aos desafios de saúde ou utilizam-se de conceitos e/ou mecanismos de

5 Globalização pode ser conceituada como o processo de integração e interpendência econômica, política e social conforme o capital, pessoas, valores, conceitos e ideias difundem-se para além das fronteiras. Remonta à revolução industrial e às políticas de liberalismo econômico que marcaram o século XIX, mas assumiu magnitude sem precedentes ao final do século XX (YACH & BETTCHER, 1998).

6 "Saúde global refere-se às questões de saúde que transcendem as fronteiras nacionais e governos e clama por ações que influenciem nas forças globais que determinam a saúde das pessoas. Requer novas formas de governança nos níveis nacionais e internacionais, procurando incluir uma vasta gama de atores" (KICKBUSCH & LISTER, 2006, tradução nossa).

saúde na construção de políticas e estratégias de negociações para atingir objetivos políticos, econômicos ou sociais.

A partir do exposto, percebe-se que a diplomacia da saúde global abrange os processos de interação, sejam negociações e/ou outras práticas formais e informais, por meio dos quais os atores estatais e não estatais articulam seus interesses, em resposta às problemáticas de saúde que transcendem fronteiras e cuja atuação doméstica é insuficiente.

É importante ponderar, contudo, que por vezes a diplomacia da saúde global é utilizada pelos Estados com diferentes propósitos, que não casam entre si. De um lado, conectar saúde e diplomacia torna possível centralizar as relações internacionais em saúde em um motor normativo de cooperação política e progresso, de modo que a saúde passa a ter o condão de transformar a própria natureza e as práticas da política externa e da diplomacia (FIDLER, 2011).

Nessa ordem de ideias, Fortes e Ribeiro (2014) explicam que a primeira vertente dominante acerca da saúde global considera a saúde como valor em si e funda-se em princípios éticos de equidade, solidariedade e justiça social – por essa perspectiva, a saúde global tem por objetivo garantir a melhoria da saúde e o acesso equitativo para todos os povos e regiões do mundo. Por outro lado, por vezes a saúde é utilizada de forma meramente instrumental pelos Estados, apenas como um mecanismo para que estes possam atingir objetivos e resguardar interesses e estratégias da política externa e da diplomacia que não guardam relação com a proteção e promoção da saúde propriamente dita (FIDLER, 2011), como, por exemplo, interesses relativos à segurança e a aspectos fronteiriços, econômicos, comerciais e militares (FORTES & RIBEIRO, 2014). A energia transformadora e normativa demonstrada por ativistas em saúde global coexiste com o modo de agir calculista de diplomatas que visam por qualquer meio proteger e avançar os interesses, poderes e influência de sua respectiva nação (FIDLER, 2011).

No que se refere ao objeto da diplomacia, os problemas que demandam a promoção ou proteção da saúde humana podem assumir três diferentes formas: a) na primeira forma, o problema por si só constitui uma ameaça direta à saúde humana, como a transmissão de um vírus; b) na segunda forma, o problema pode envolver ameaças indiretas à saúde, como a deterioração dos determinantes sociais de saúde, por exemplo, a pobreza; c) na terceira forma, o problema não tem relação com a saúde mas enseja uma resposta relacionada à saúde (FIDLER, 2011).

Quanto aos atores envolvidos, um dos principais fatores que ensejou a mudança de paradigma da saúde internacional à saúde global foi a compreensão de que os desafios de saúde impostos pela globalização não poderiam mais ser endereçados tão somente pela governos nacionais e/ou pela cooperação somente entre eles. Nesse cenário, o multilateralismo que caracteriza a diplomacia global assume inúmeras configurações. Em sua essência, é a governança por muitos direcionada à resolução de problemas. Esse "muitos", contudo, varia: há o multilateralismo universal, o qual inclui todos os Estados, enquanto membros das Nações Unidas, por exemplo; o multilateralismo regional, que une Estados em regiões específicas do globo; multilateralismo baseado em valores, tal como a União Europeia; minilateralismo, o qual envolve a união de pequenos grupos de Estados, tal como o BRICS; e ainda, a diplomacia polilateral, ou a denominada em inglês *multi-stakeholder diplomacy*, diplomacia de múltiplas partes interessadas, a qual se refere, como o próprio nome faz alusão, ao envolvimento de atores não estatais nos processos diplomáticos, tornando a arena de negociações plural, complexa e dinâmica (KICKBUSCH et al., 2021).

No que diz respeito aos espaços de concretização da diplomacia em saúde global, cabe ponderar que a governança nesse cenário transnacional pode ser compreendida a partir de três espaços políticos, quais sejam: a) a governança global da saúde, a qual se refere a instituições e processos de governança dentro de um mandato específico de saúde; b) a governança global para saúde, a qual abrange as instituições e processos de governança global que não necessariamente possuem mandados específicos em saúde, mas que impactam direta ou indiretamente nesse âmbito; e c) a governança para saúde global, que envolve as instituições e mecanismos instituídos em níveis nacionais e regionais que, por sua vez, contribuem com as duas demais esferas de governança (KICKBUSCH & SZABO, 2014).

Quanto aos instrumentos de saúde global, Kickbusch et al. (2021) explicam que apenas constituir instituições e mecanismos para promover a cooperação em saúde global não se mostra suficiente. Instrumentos acordados coletivamente, os quais derivam da diplomacia multilateral e de negociações realizadas em diversas plataformas políticas, emergem como um ponto chave para

colocar em prática a cooperação dos atores estatais e não estatais.

Por fim, cabe ressaltar que mapear os processos de diplomacia da saúde global de forma empírica demanda uma análise entrelaçada do problema de saúde global a ser enfrentado, dos interesses que viabilizam que este problema ganhe atenção política e que permeiam a cooperação em torno dele e dos autores envolvidos em seu enfrentamento. Em seguida, conclama uma exploração de como os interesses dos atores convergiram ou não, e se traduziram-se em eventual ação coletiva (FIDLER, 2011).

Compreendidos os principais elementos da diplomacia da saúde global, faz-se necessário compreender a interface entre migração e saúde global. As condições sob as quais a migração se processa, cabe destacar, podem tornar o indivíduo suscetível a maiores riscos em saúde e bem-estar. Fatores individuais, estilo de vida, condições de moradia e trabalho, fatores sociais e comunitários, bem como condições socioeconômicas e governamentais têm o condão de influir na (in) equidade em saúde dos migrantes, eis que podem aumentar os riscos e resultados negativos em saúde (MIGRATION DATA PORTAL, 2022). Desse modo, a multiplicidade de fatores que têm o condão de influir na saúde e bem-estar durante todo o processo migratório conclama por respostas multi e intersetoriais para endereçar adequadamente as problemáticas de saúde dos migrantes, não se mostrando suficiente apenas a intervenção do setor saúde (KOSINSKA & TILIOUINE, 2019).

Retomando-se o conceito de saúde global, M. Manciaux e T. M. Fliedner (2005) explicam que uma questão de saúde é considerada global se: a) afeta pessoas em múltiplas regiões; b) afeta pessoas em apenas uma ou algumas regiões, mas tem o potencial e a probabilidade de afetá-las em muitas regiões; c) não pode ser resolvida por uma região sozinha; d) é limitada a uma única região, mas o resultado de pesquisas pode ser útil a outras; e) conclama por respostas, pesquisas e desenvolvimento internacional e interdisciplinar.

Isso posto, cabe ressaltar que os fluxos migratórios têm aumentado ao redor do globo, em múltiplas regiões. Ademais, os determinantes que influenciam no processo saúde-doença dos migrantes, por sua vez, não se restringem a uma única região, eis que perpassam por todas as fases da migração, as quais se processam no país de origem, no país de acolhida, e em todos que se encontram em meio à jornada. Ainda, não guardam relação somente com aspectos epidemiológicos e sanitários. Fatores econômicos, ambientais, políticos, sociais, linguísticos, culturais, individuais, todos esses têm o condão de afetar a saúde dos migrantes.

Para mais, a atuação dos Estados voltada à tutela do bem-estar dos migrantes é por vezes limitada. De um modo geral, a Organização das Nações Unidas destaca que se há uma lição possível de ser extraída dos últimos anos, é que os países não podem resolver as questões relativas à migração por conta própria, sendo fundamental a cooperação internacional e a ação dirigida aos grandes deslocamentos de migrantes e refugiados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Desse modo, os problemas de saúde dos migrantes não só não se restringem a uma única região, ultrapassando fronteiras, como não podem ser resolvidos pelas ditas regiões por conta própria, e assim conclamam uma atuação internacional e interdisciplinar, ante a transversalidade das determinantes sociais do processo saúde-doença e a insuficiência das respostas estatais. À vista do exposto, torna-se possível concluir que a migração pode ser considerada uma questão de saúde global e, portanto, objeto da diplomacia da saúde global.

Assimilada a era das migrações, o aumento das migrações Sul-Sul e das migrações venezuelanas ao Brasil, aliado à análise do surgimento da diplomacia da saúde global e em como a migração se constitui como um possível objeto desta, passa-se, no próximo tópico, a analisar a resposta brasileira à intensificação do fluxo migratório venezuelano e a potencialidade da diplomacia da saúde global neste contexto.

Uma análise sobre o desenvolvimento de práticas de diplomacia da saúde global no contexto da operação acolhida e da plataforma R4V

Conforme explicado no capítulo um, o Brasil se insere entre os cinco principais destinos dos migrantes venezuelanos na região da América Latina e do Caribe, com fluxo crescente por meio

das fronteiras terrestres, no estado de Roraima, a partir de 2016, em decorrência da crise humanitária que se desenrola na Venezuela. Ocorre que Roraima é um estado marcado pelo isolamento, ao se encontrar inserido no espaço amazônico, região de difícil circulação; de dinâmica econômica com baixa diversificação e baixa empregabilidade; distante dos centros de poder político e econômico no Brasil (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2020); é desconectado da rede elétrica nacional; apresenta problemas com ilícitos fronteiriços e ambientais na região de fronteira; e conta com recursos e capacidade de atendimento de serviços públicos limitada (CERÁVOLO & FRANCHI, 2020).

Esse cenário dificultou a recepção e a integração adequada dos venezuelanos no país, e a incapacidade local levou a uma articulação de respostas pelo Governo Federal com as agências da ONU e a sociedade civil, levando ao desenvolvimento do que hoje se denomina Operação Acolhida[7], tida como a resposta do governo brasileiro ao fluxo migratório proveniente de Venezuela, em razão da crise política, econômica e social que se alastrou pelo referido país, visando oferecer assistência emergencial aos venezuelanos que adentram ao Brasil pela fronteira de Roraima (ACOLHIDA, 2022).

Com a instituição da Operação Acolhida, visou-se a articulação entre atores estatais e não estatais – como agências da ONU e entidades da sociedade civil – para responder à intensificação do fluxo migratório venezuelano ao Brasil. Nesse sentido, Roberto Rodolfo Georg Uebel, Lara Sosa Márquez e Matheus Fröhlich (2021, p. 111), em artigo voltado à análise da governança migratória aos venezuelanos no Brasil, destacam que a Operação Acolhida foi criada com "a finalidade de congregar todas as instituições, os atores, as organizações internacionais, as organizações não governamentais (ONGs) e os migrantes recém-chegados sob uma mesma institucionalidade".

Sobre essa articulação, verifica-se que a Operação Acolhida é composta pela estrutura de governança propriamente dita e pela estrutura operacional e de logística. A primeira estrutura é formada pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, pela Secretaria-Executiva do aludido Comitê, pela Assessoria de Comunicação e pela Assessoria da Gestão da Informação, bem como pelos Subcomitês federais do Comitê Federal de Assistência Emergencial (Subcomitê Federal para Recepção e Triagem dos Imigrantes, Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade e Subcomitê Federal para Ações de Saúde dos Imigrantes) (BRASIL, 2021). Já a estrutura operacional e de logística divide-se em coordenação operacional, atribuída pelo Comitê Federal de Assistência Emergencial, até o momento, aos generais do Exército Brasileiro; e parceiros, como os entes federativos, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como entidades da sociedade civil, privadas, especialistas e organizações internacionais (ACOLHIDA, 2022).

Com relação à abrangência da Operação Acolhida, a dita operação possui três eixos: o Ordenamento de Fronteira, que é caracterizado por estruturas de recepção nas fronteiras, voltadas à identificação e regularização migratória, à imunização, à atenção em saúde de emergência e casos de isolamento, e ao alojamento temporário; o Abrigamento, visando o acolhimento de migrantes indígenas e não indígenas em abrigos, no qual são garantidos, em tese, moradia, alimentação, saúde, proteção, atividades educativas e saúde; e a Interiorização, que visa a integração socioeconômica dos migrantes em diversos municípios brasileiros (ACOLHIDA, 2022).

7 Sobre a legislação que amparou o desenvolvimento da Operação Acolhida, cabe explicar que, em 2018, houve o reconhecimento da situação de vulnerabilidade acarretada pela intensificação do fluxo migratório dos venezuelanos ao Brasil, em razão da crise humanitária na Venezuela, por meio da publicação do Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, o qual fez específica referência ao impacto deste fluxo no estado de Roraima (BRASIL, 2018b). Ato contínuo a este reconhecimento, na mesma data, foi publicada a Medida Provisória nº 820/2018, posteriormente convertida na Lei nº 13.684/2018, a qual dispôs sobre as medidas de assistência emergencial direcionadas ao acolhimento às pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente do mencionado fluxo migratório (BRASIL, 2018c). Este mesmo diploma legal instituiu, em seu art. 6º, o Comitê Federal de Assistência Emergencial, ao qual competia, entre outras atribuições, indicar o Coordenador Operacional para atuar nas áreas afetadas pelo fluxo migratório de venezuelanos decorrente da crise humanitária (BRASIL, 2018c). No exercício dessa atribuição, o Comitê Federal, presidido pela Casa Civil, indicou, por meio da Resolução nº 1/2018 da Casa Civil, o general de brigada Eduardo Pazuello como coordenador operacional no estado de Roraima (BRASIL, 2018e). Adiante, em 28 de fevereiro de 2018, o Ministério da Defesa, por meio da Diretriz Ministerial nº 3, autorizou a execução da denominada Operação Acolhida (BRASIL, 2018f).

> Ademais, a resposta brasileira aborda tanto ameaças diretas quanto indiretas à saúde dos migrantes, por direcionar-se a determinantes sociais da saúde.

Nesse diapasão, é razoável concluir que a constituição da Operação Acolhida vem com a proposta de articular esforços de atores estatais e não estatais para viabilizar a recepção, a documentação, o acolhimento e a integração socioeconômica dos migrantes da Venezuela que adentram o país. Trata-se de uma estrutura de cooperação que busca endereçar tanto a saúde em si (diante dos postos destinados à imunização e atendimento emergencial de saúde nas fronteiras) quanto determinantes sociais da saúde, a partir da regularização migratória, da garantia de moradia por meio dos abrigos, e nesses abrigos alimentação, proteção, atendimento de saúde, atividades educativas e sociais, e pela inclusão socioeconômica por meio da estratégia de interiorização.

A partir dessa descrição, é possível identificar, desde logo, elementos que permitem enquadrar a referida resposta brasileira como diplomacia da saúde global. Isso porque a Operação propõe-se à interação e à articulação de interesses entre o governo brasileiro, agências da ONU e entidades da sociedade civil, em resposta ao deslocamento em massa de venezuelanos ao Brasil, questão que transcende fronteiras e em relação a qual a atuação isolada estatal por si é insuficiente. Ademais, a resposta brasileira aborda tanto ameaças diretas quanto indiretas à saúde dos migrantes, por direcionar-se a determinantes sociais da saúde.

Por configurar-se como uma resposta a nível nacional, é possível situá-la como um mecanismo de governança para saúde global, espaço político este que abrange as instituições, processos e mecanismos instituídos em níveis nacionais ou regionais que contribuem tanto para a governança global da saúde (processos específicos da área da saúde) e para a governança global para saúde (processos que envolvem questões que impactam os determinantes sociais da saúde).

Por outro lado, é preciso destacar que essa resposta brasileira à migração venezuelana tem um caráter emergencial, o que dificulta o desenvolvimento de políticas públicas em prol da garantia de direitos dos migrantes a longo prazo. Ao se priorizar respostas emergenciais, deixa-se de lado o desenvolvimento de articulações substantivas para obter efeitos políticos duradouros (RUSEISHVILI, CARVALHO & NOGUEIRA, 2018). Segundo João Carlos Jarochinski-Silva e Rosana Baeninger (2021, p. 130), a Operação Acolhida representa uma resposta reativa e *ad hoc*, que não deixa um legado para o local em que é implementada, o que "acaba por enfraquecer eventuais avanços legais obtidos no decorrer dos anos e também não enfatizam uma dinâmica de inserção dessas pessoas migrantes e refugiados". Dessa forma, verifica-se que a estrutura de cooperação instituída a partir da Operação Acolhida se limita pelo seu viés emergencial, visando o atendimento imediato da intensificação do fluxo migratório venezuelano, o que, por sua vez, já vem ocorrendo desde 2018.

Descrita a complexa estrutura da Operação Acolhida, convém destacar que a coordenação operacional a cargo de generais do Exército Brasileiro, aliada a um elevado contingente de pessoal das Forças Armadas envolvido e à circunstância da implementação das atividades ocorrer em regiões com predominância de organizações militares da força terrestre denota a militarização da proposta (SILVA & RODRIGUES, 2020). Sobre essa militarização, Élysson Bueno Fontenele de Albuquerque (2021, p. 55) sustenta que o discurso atrelado à articulação das Forças Armadas na Operação Acolhida se traduz pela autoimagem apresentada pelas referidas forças, "que se propõem como os atores mais adequados para operações de natureza humanitária, tendo por justificativa o alto nível de treinamento e logística por elas alcançado para o desenvolvimento destas ações".

Assim, transmite-se uma visão de que o objetivo da Operação Acolhida é o desenvolvimento de ações humanitárias. Contudo, a associação de ações humanitárias ao aparato militar e à Defesa denota um posicionamento do Estado Brasileiro atrelado à manutenção da soberania na temática migratória, em especial a tutela da segurança nacional em face de uma possível "ameaça" ao país, o que controverte o referido discurso humanitário. A militarização acaba, nesse contexto, por reforçar a correlação entre migração e ameaça, e dificulta a manutenção de padrões internacionais de acolhimento e integração (JAROCHINSKI-SILVA & ALBUQUERQUE, 2021).

Relacionando-se as questões ora apresentadas com a diplomacia da saúde global, especificamente no que diz respeito aos interesses envolvidos, observa-se que, embora seja possível enquadrar a proposta da Operação Acolhida como diplomacia da saúde global, por trás de um discurso humanitário e de tutela de direitos humanos, a presença do aparato militar revela interesses contrapostos, quais sejam, o de controlar as fronteiras e proteger a segurança nacional.

Para além da presença do aparato militar, cabe destacar que a cooperação entre o governo brasileiro, entidades privadas, organizações da sociedade civil e internacionais no âmbito da estrutura logística e operacional denota a existência de uma diplomacia polilateral no contexto da resposta brasileira à migração venezuelana. Ademais, as agências da ONU e as entidades da sociedade civil compõem uma segunda estrutura de cooperação: a Plataforma R4V, a qual foi instituída em 2018 pela OIM e pelo ACNUR, a pedido do secretário-geral das Nações Unidas, para liderar a resposta à situação dos migrantes e refugiados da Venezuela em 17 países da América Latina e do Caribe (R4V, 2022).

A referida Plataforma constitui-se como um fórum com o objetivo de coordenar as ações desenvolvidas pelas agências da ONU e pelas entidades da sociedade civil, destinadas à promoção do acesso a direitos, serviços básicos, proteção, autossuficiência e integração socioeconômica aos venezuelanos e suas comunidades de acolhida (RV4, 2022). Em complemento à Plataforma Regional, foram instituídos mecanismos de coordenação local, existentes a nível sub-regional e nacional, as quais colaboram com os governos de acolhida e são responsáveis pela coordenação operacional e pela implementação do Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes, a ser abordado adiante. A nível nacional, tais plataformas se localizam no Brasil, no Chile, na Colômbia, no Equador e no Peru; no nível regional, existem as plataformas do Caribe, da América Central e México, e do Cone Sul (R4V, 2022). Os mecanismos de coordenação nacionais e sub-regionais visam colaborar com os governos de acolhida. Assim, no Brasil, a Plataforma Nacional da R4V visa a articulação das ações das agências da ONU e da sociedade civil em apoio à Operação Acolhida.

Ademais, a Plataforma Nacional é estruturada a partir de sete eixos de atuação: saúde; educação; abrigamento e distribuição alimentar; nutrição; água, saneamento e higiene (WASH, da sigla em inglês); integração, interiorização e transporte humanitário; e proteção. Por meio desses setores, realizam-se reuniões periódicas, voltadas à estipulação de prioridades, disseminação de padrões de atuação, monitoramento de ações, construção de estratégias e compartilhamento de desafios e boas práticas. A plataforma também apresenta três grupos de trabalho específicos relacionados a pessoas indígenas, realização de atividades de comunicação com comunidades e responsabilidade com comunidades afetadas e iniciativas de programas de transferência monetária, e também grupos de apoio de coordenação, gestão de informação e comunicação, os quais têm por objetivo viabilizar o funcionamento da plataforma de forma harmônica (R4V, 2022).

Todos os anos a Plataforma R4V constitui e implementa um Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP), considerado "um marco orçamentário e de atuação programática em apoio aos esforços dos governos da região", representando, assim, uma estratégia humanitária que busca garantir a coerência de ação entre as organizações parceiras (R4V, 2022).

À vista do exposto, também se identifica na estruturação da Plataforma R4V elementos que permitem enquadrá-la como diplomacia da saúde global, porquanto visa coordenar a cooperação entre agências da ONU e entidades da sociedade civil para responder à intensificação do fluxo migratório venezuelano na região da América Latina e no Caribe (questão essa que, como já destacado, transcende as fronteiras nacionais e conclama uma resposta conjunta), tutelando tanto a saúde em si quanto os determinantes sociais da saúde dos migrantes.

Em vista de seus setores e a constituição tanto de uma plataforma regional quanto de plataformas nacionais e sub-regionais, pode-se aferir que constitui um mecanismo de governança para saúde global, a qual caracteriza-se justamente por instituições e mecanismos instituídos em níveis nacionais e regionais que contribuem seja para a governança global da saúde (atrelada a instituições e processos específicos da área da saúde), seja para a governança global para a saúde (atrelada aos determinantes sociais).

Porém, tal como a Operação Acolhida, a Plataforma R4V tem um caráter emergencial, portanto, de resposta a curto prazo. Segundo as informações constantes no sítio eletrônico da plataforma, o Plano de Resposta para Refugiados e Migrantes (RMRP) "cobre o apoio imediato por parte da comunidade multilateral nacional e internacional para as necessidades imediatas e

estimadas para o período de um ano" e também "não constitui um marco de desenvolvimento a longo-prazo, nem substitui os planos nacionais de resposta governamental" (R4V, 2020).

Por fim, cabe aqui trazer considerações acerca do financiamento das organizações que integram a Plataforma R4V, considerando que, conforme Ilona Kickbusch et al. (2021, p. 62) explicam, uma das dimensões da diplomacia da saúde global é justamente a construção e o gerenciamento de relações com doadores e partes interessadas. Atenção deve ser dada, nesse contexto, ao modo como as inúmeras partes interessadas interagem e gerenciam seus papeis e responsabilidades nos diferentes estágios dos processos de negociação, e como são equilibrados requisitos, expectativas e responsabilidades. Os financiadores conclamam cada vez mais uma gestão coerente dos recursos e transparência pelos interessados para que se comprometam com a destinação de recursos. Por outro lado, também é preciso considerar que uma das maiores preocupações no âmbito da saúde global é "the risk of undue influence by donors (be they countries or large philanthropic organizations), along with the unpredictability that overreliance can create"[8].

A título ilustrativo, optou-se por analisar os dados de captação de recursos disponíveis no site da Plataforma R4V, referente ao ano de 2021, a fim de se ter um panorama geral do aporte de recursos e dos principais doadores. No referido ano, os requerimentos financeiros no âmbito da Plataforma R4V Brasil totalizaram US$ 98.126.573, dos quais foram financiados US$ 41.227.144. A ordem dos setores com maior aporte de recursos foi a seguinte: segurança alimentar, não informado, multipropósito, WASH, transporte humanitário, educação, proteção, integração, saúde, serviços comuns, abrigo, e por fim nutrição (R4V, 2022). O principal financiador das atividades realizadas pelos parceiros sob a coordenação da Plataforma R4V no Brasil, por sua vez, foi o governo dos Estados Unidos da América, com o aporte de mais de 24 milhões de dólares no ano de 2021. Também há relevante destinação de recursos pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância, pela iniciativa privada (indivíduos ou empresas), pela Proteção Civil Europeia e das Operações de Ajuda Humanitária, pela empresa Global Thematic Partners e pelo Comitê Nacional da UNICEF na França (R4V, 2022).

Nesse ponto, é importante refletir sobre as razões pelas quais o governo dos Estados Unidos da América é o principal financiador das ações desenvolvidas pelas entidades parceiras da Plataforma R4V Brasil. Ponderando sobre o tema, João Carlos Jarochinski-Silva e Rosana Baeninger (2021, p. 129-130) destacam que as respostas à migração venezuelana na região da América Latina contam com influência, recursos e interesses dos países do Norte Global, visando impedir o deslocamento dessas pessoas aos respectivos países. Para os autores, a análise do financiamento das respostas torna isso evidente, com o Brasil se tornando um "país-tampão" no Sul Global, como filtro e isolamento de estrangeiros. Nesse cenário, a "maior parte desses recursos investidos são para ações determinadas, num processo que, com algumas ressalvas, pode ser visto como uma externalização de fronteiras do Norte no Sul Global".

Sucintamente, a externalização das fronteiras refere-se aos esforços dos países do Norte Global voltados a evitar que indivíduos ou grupos "indesejáveis" alcancem seus territórios. Assim, por intermédio de acordos mútuos, o controle das fronteiras é estendido e terceirizado de democracias ricas para países do Sul Global (BÚTOROVÁ, 2022). Desse modo, a existência de aporte de recursos por países do Norte Global, em especial do governo dos Estados Unidos da América, traz o questionamento sob quais os interesses particulares visados, especialmente considerando-se a tendência de securitização das migrações presente nos países do Norte Global, indicando que o financiamento tem por propósito a externalização das fronteiras do Norte Global.

Retomando-se as vertentes da diplomacia em matéria de saúde global e mobilidade humana, a cooperação consubstanciada por meio do financiamento internacional das agências da ONU e da sociedade civil que atuam na resposta à migração venezuelana no Brasil, advindo majoritariamente dos Estados Unidos da América, não indica, necessariamente, a busca da promoção dos direitos humanos dessa população; de outro lado, pode indicar o propósito de atender interesses específicos do Norte Global, inclusive o reforço de políticas anti-imigratórias.

8 "o risco de influência indevida de doadores (sejam países ou grandes organizações filantrópicas), juntamente com a imprevisibilidade que o excesso de confiança pode criar" (KICKBUSCH et al., 2021, p. 62, tradução nossa).

Conclusão

Este artigo buscou analisar o desenvolvimento da diplomacia da saúde global no contexto da resposta humanitária à migração venezuelana no Brasil, por meio da Operação Acolhida e da Plataforma R4V Brasil. Para tanto, inicialmente, verificou-se que a contemporaneidade é marcada por novos padrões migratórios, em um contexto de intensificação da globalização e transformações políticas, econômicas e sociais originadas a partir desse processo. Entre esses novos padrões, ressaltou-se a ampliação dos movimentos migratórios Sul-Sul, associados à ampliação de barreiras materiais e imateriais aos migrantes nos países do Norte Global e à nova posição econômica e geopolítica assumida por parte dos países do Sul Global.

É no contexto das migrações Sul-Sul que se situa o deslocamento em massa de venezuelanos ao Brasil, o qual figura como o quinto principal destino desse fluxo na região da América Latina e do Caribe, tendo como principal porta de entrada a fronteira terrestre com Pacaraíma, em Roraima. Das análises, observou-se que o Brasil é a escolha possível, frente ao reforço das políticas restritivas à migração e refúgio nos países do Norte Global, à posição assumida pelo país no capitalismo global, com a abertura de novas oportunidades de emprego aos migrantes, à proximidade geográfica entre Brasil e Venezuela, bem como às possibilidades de migração documentada.

Em seguida, buscou-se compreender o surgimento da saúde global e o desenvolvimento da diplomacia da saúde global, constituída pelos processos de interação, como negociações e/ou práticas formais ou informais, pelos quais atores estatais e não estatais articulam seus interesses em resposta a questões de saúde que transcendem as fronteiras nacionais e estão além da capacidade unilateral dos Estados. Após, verificou-se que as questões de saúde dos migrantes transcendem fronteiras, conclamam intervenções multi e intersetoriais, e o desenvolvimento de cooperação internacional, face à insuficiência das respostas estatais. Assim, observou-se que a migração é uma questão de saúde global.

Ao final, passou-se a delinear a resposta brasileira à migração venezuelana ao Brasil, a partir da Operação Acolhida e da Plataforma R4V Brasil, analisando-a a partir do aporte teórico sobre a diplomacia da saúde global, de modo a responder à problemática central da pesquisa. Nesse contexto, conclui-se pela existência de práticas de diplomacia da saúde global na resposta brasileira à migração venezuelana, tanto no âmbito da Operação Acolhida quanto da Plataforma R4V, porquanto a primeira surge com a proposta de articular esforços entre atores estatais e não estatais e a segunda visa coordenar as ações desenvolvidas pela sociedade civil e pelas agências da ONU, em face do deslocamento em massa de venezuelanos ao Brasil, questão que transcende as fronteiras e em relação a qual respostas estatais unilaterais se mostram insuficientes, tornando-se imprescindível a cooperação internacional.

Essa articulação se volta, em tese, à garantia dos direitos dos migrantes venezuelanos, por meio da regularização migratória, garantia de moradia, alimentação, serviços de saúde, assistência social e educação, e estratégias de integração socioeconômica, perpassando, portanto, por determinantes sociais da saúde. Ademais, por configurarem-se como mecanismos a nível nacional (a Operação Acolhida e a Plataforma Nacional da R4V no Brasil) e regional (a Plataforma Regional da R4V) que contribuem tanto com processos de garantia da saúde quanto de determinantes sociais da saúde, é possível situá-las como estruturas de governança para a saúde global.

Por outro lado, ambas as estruturas de cooperação se limitam pelo seu viés emergencial, dificultando o desenvolvimento de políticas de integração dos migrantes venezuelanos a longo prazo. Ademais, nada obstante se reconheça a fundamentalidade da Operação Acolhida e da Plataforma R4V para garantia dos direitos humanos dos migrantes e refugiados venezuelanos no Brasil, a militarização da Operação e o financiamento internacional dos parceiros majoritariamente advindo do Norte Global fazem emergir a reflexão sobre a coexistência, por trás do discurso humanitário, do propósito de atender interesses particulares dos Estados, atrelados à segurança e a aspectos fronteiriços, econômicos, e militares, na contramão dos direitos humanos.

Referências

ACOLHIDA. *Base legal*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/base-legal-1>. Acesso em: 7 nov. 2022.

_____. *Sobre a Operação Acolhida*, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ALBUQUERQUE, Élysson Bruno Fontenele de. *Intervenção humanitária no contexto migratório venezuelano:* ações do ACNUR e da OIM no Estado de Roraima. 2021. 92 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Fronteiras) – Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2021.

BAENINGER, Rosana et al. Cenário das migrações internacionais no Brasil: antes e depois do início da pandemia de Covid-19. *Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano*, v. 4, p. 1-35, 2021.

BAENINGER, Rosana et al (orgs.). *Migrações Sul-Sul*. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/UNICAMP, 2018.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Jóice de Oliveira Santos. Migrações dirigidas: estado e migrações venezuelanas no Brasil. *Revista Latinoamericana de Población*, v. 16, n. 30, p. 65-93, 2022.

BAENINGER, Rosana. Governança das migrações: migrações dirigidas de venezuelanos e venezuelanas no Brasil. In: BAENINGER, Rosana; JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos (coords.). *Migrações venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018. p. 135-138.

BASTOS, Julia Pedroni Batista; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. Venezuela em crise: o que mudou com Maduro? *Derecho y Cambio Social*, n. 52, 2018.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. *Travessia – Revista do Migrante*, v. 1, n. 87, p. 23-44, 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Justiça. *Refúgio em Números*. 3. ed. Brasília: Conare, 2018a.

_____. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. (*DOU*, Seção 1, 16 fev. 2018b, p. 3).

_____. Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. (*DOU*, 22 jun. 2018c, p. 2).

_____. Decreto nº 9.286, de 15 de fevereiro de 2018. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. (*DOU*, Seção 1, 16 fev. 2018d, p. 3).

_____. Decreto nº 10.917, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. (*DOU*, Seção 1, 30 dez. 2021, p. 10).

_____. Casa Civil. Resolução nº 1, de 21 de fevereiro de 2018e. Indicar o coordenador operacional que atuará no Estado de Roraima, em decorrência de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.

_____. Ministério da Defesa. Diretriz Ministerial nº 03/2018f.

BROWN, Theodore M.; CUETO, Marcos; FEE, Elizabeth. A transição de saúde pública 'internacional' para 'global' e a Organização Mundial da Saúde. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, n. 3, p. 623-647, 2006.

BUSS, Paulo Marchiori; LEAL, Maria do Carmo. Saúde global e diplomacia da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 25, n. 12, p. 2540-2541, 2009.

BUSS, Paulo Marchiori. Global health and health diplomacy. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 29, n. 1, p. 8-9, 2013.

BÚTOROVÁ, Barbora. *Fraternity with Benefits:* The Colombian response to the Venezuelan Refugee crisis. 2022. 111 f. Dissertação (Mestrado em Conflito e Estudos da Democracia) – Masaryk University, Brno, 2022.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. (orgs.). *Imigração e refúgio no Brasil:* Retratos da década de 2010. Relatório Anual OBMigra 2021. Brasília: OBMigra, 2021.

CERÁVOLO, Luiz Eduardo Santos; FRANCHI, Tássio. A resposta brasileira à imigração venezuelana recente em Roraima. *Revista de Ciências Militares*, v. 8, n. 2, p. 235-260, 2020.

CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes. Direitos humanos em movimento: migração, refúgio, saudade e hospitalidade. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 36, p. 158-177, 2010.

DAL MOLIN, Elisiane Dondé; CHRISTOFFOLI, Angelo Ricardo; CASTELLI, Yasmin Lenz Piccoli. Os "estranhos" e "nós": movimentos migratórios sob as lentes de Zygmunt Bauman. *Contemporânea*, v. 11, n. 1, p. 153-175, 2021.

DOMENICONI, Jóice; BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte. Migrações venezuelanas: trabalhadores do conhecimento no Brasil. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 13, n. 26, p. 182-203, 2021.

FIDLER, David P. Navigating the Global Health Terrain: Mapping Global Health Diplomacy. *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, v. 6, n. 1, 2011.

FIGUEIRA, Mauro Sérgio. *Desenvolvimento econômico na cadeia global do petróleo:* Venezuela e Arábia Saudita em perspectiva sistêmica. 2017. 177 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FORTES, Paulo Antônio de Carvalho; RIBEIRO, Helena. Saúde global em tempos de globalização. *Saúde e Sociedade*, v. 23, n. 2, p. 366-375, 2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Diretoria de análise de políticas públicas. *A economia de Roraima e o fluxo venezuelano:* evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.

GÓIS, Pedro; JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos. República Bolivariana da Venezuela: uma sociedade em debandada, um regime político em negação, um continente inteiro sob pressão migratória. As migrações como consequência da geopolítica global no século XXI. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 13, n. 26, p. 6-23, 2021.

HASS, Hein de; CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. *The Age of Migration*: International Population Movements in the Modern World. 6. ed. Londres: Red Globe Press, 2019.

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; ALBUQUERQUE, Élysson Bruno Fontenele de. Operação Acolhida: avanços e desafios. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, v. 16, n. 16, p. 47-72, 2021.

JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, v. 29, n. 63, p. 123-139, 2021.

KICKBUSCH, Ilona; BERGER, Chantal. Diplomacia da Saúde Global. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 4, n. 1, p. 19-24, 2010.

KICKBUSCH, Ilona; LISTER, Graham (orgs.). *European Perspectives on Global Health:* A Policy Glossary. Bruxelas: European Foundation Centre, 2006.

KICKBUSCH, Ilona et al. *A guide to global health diplomacy*. Genebra: Global Health Centre, 2021.

KICKBUSCH, Ilona; SZABO, Martina Marianna Cassar. A new governance space for health. *Global Health Action*, v. 7, 2014.

KOSINSKA, Monika; TILIOUINE, Adam. Multi- and intersectoral action for the health and well-being of refugees and migrants: health diplomacy as a tool of governance. In: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Health Diplomacy:* spotlight on refugees and migrants. Copenhagen: Escritório Regional da Europa da Organização Mundial da Saúde, 2019, p. 10-23.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *60 anos de ACNUR:*

perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011, p. 69-92.

LEE, Kelley; SMITH, Richard. What is 'Global Health Diplomacy'? A Conceptual Review. *Global Health Governance*, v. 5, n. 1, 2011.

LIMA, Flávio Ribeiro de. Trajetórias exploratórias na periferia do capitalismo: reflexões a partir dos trabalhadores haitianos na indústria têxtil do noroeste do Paraná. *Travessia – Revista do migrante*, n. 88, p. 43-64, 2020.

LOUREIRO, Joziel Silva. *A responsabilidade política e jurídica da União frente aos impactos da migração venezuelana no estado de Roraima.* 2020. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020.

MANCIAUX, M.; FLIEDNER, T. M. World Health: A mobilizing utopia? In: GUNN, S. William et al (orgs.). *Understanding the global dimensions of health*. Nova York: Springer, 2005, p. 69-82.

MIGRATION and Health. *Migration Data Portal*, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-and-health>. Acesso em: 7 dez. 2023.

MOULIN, Carolina. Eppur si muove: mobilidade humana, cidadania e globalização. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 9-17, 2011.

O QUE é a Plataforma R4V? *R4V*, 2022. Disponível em: <https://www.r4v.info/pt/brazil>. Acesso em: 8 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *World Migration Report 2020*. Genebra: OIM, 2020. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *In safety and dignity:* addressing large movements of refugees and migrants. Report of the Secretary-General, 21 abr. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_70_59_E.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2021.

PEÑALVER, Leonardo Vivas; PAEZ, Tomas. *The Venezuelan Diaspora, Another Impending Crisis?* Washington, D.C.: Freedom House, 2017.

R4V. *O que é a Plataforma R4V e o RMRP 2020?* 2020. Disponível em: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/O%20que%20%C3%A9%20a%20plataforma%20R4V%20e%20o%20RMRP%20VF.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

R4V. *Funding Update – RMRP 2021*, 17 mar. 2022. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjhlNTJhZDktYTBlZC00Mjc4LTg3ZTktZDYwZWVhMDY3MzhiIiwidCI6IjE1ODgyNjJkLTIzZmItNDNiNC1iZDZlLWJjZTQ5YzhlNjE4NiIsImMiOjhg&pageName=ReportSection>. Acesso em: 27 nov. 2022.

REFUGIADOS y Migrantes de Venezuela. *R4V*, 28 mar. 2023. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Acesso em: 30 maio 2023.

RUCKERT, Arne et al. Global health diplomacy: A critical review of the literature. *Social Science & Medicine*, v. 155, p. 61-72, 2016.

RUSEISHVILI, Svetlana; CARVALHO, Rodrigo C. de; NOGUEIRA, Mariana F. S. Construção Social do Estado de Emergência e Governança das Migrações. O Decreto Estadual nº 24.469-E como divisor de águas. In: BAENINGER, Rosana; JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos (coords.). *Migrações venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018, p. 57-67.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Venezuelanos em Roraima: características e perfis da migração venezuelana para o Brasil. In: CIERCO, Teresa et al. *Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017, p. 45-56.

SILVA, Antonio Carlos Nisoli Pereira da. *Governança para a proteção da saúde global:* uma abordagem segundo a atuação da Governança Ambiental Global no Regime Internacional de Mudanças Climáticas. 2020. 313 f. Tese (Doutorado em Direito Ambiental Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2020.

SILVA, Camila Rodrigues da. Migração de venezuelanos para São Paulo: reflexões iniciais a partir de uma análise qualitativa. In: BAENINGER, Rosana et al (org.). *Migrações Sul-Sul*. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/UNICAMP, 2018, p. 356-367.

SILVA, Sarah Fernanda Lemos. *A integração local dos migrantes forçados venezuelanos na Paraíba (2018-2020)*. 2021. 138 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual de Paraíba, João Pessoa, 2021.

SILVA, Érica Sarmiento da; RODRIGUES, Fernando da Silva. Migrações internacionais contemporâneas e crise de refugiados no arco noroeste do Brasil: o caso do acolhimento de venezuelanos pelo estado de Roraima (2018-2019). *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 8, n. 19, p. 98-125, 2020.

SOCIAL determinants of health. *World Health Organization*, s.d. Disponível em: <https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1>. Acesso em: 29 ago. 2021.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; MÁRQUEZ, Lara Sosa; FRÖHLICH, Matheus. Governança migratória e pandemia da COVID-19: A resposta brasileira à crise migratória de venezuelanos pela Operação Acolhida. *Monções*, v. 10, n. 20, p. 107-140, 2021.

VAZ, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. *Análise Estratégica*, v. 3, n. 3, 2017.

VECCHIO, Victor Antonio Del; ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas de. Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil e América Latina. In: BAENINGER, Rosana; JAROCHINSKI-SILVA, João Carlos (coords.). *Migrações venezuelanas*. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018. p. 158-163.

VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana. Os fluxos de migração refugiada no século XXI – desafios demográficos e jurídicos. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). *70 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951-2021):* Perspectivas de Futuro. Brasília: ACNUR Brasil, 2021, p. 300-325.

WICRAMAGE, Kolitha et al. Migration and health: a global public health research priority. *BMC Public Health*, v. 18, n. 987, 2018.

YACH, D.; BETTCHER, D. The globalization of public health, I: Threats and opportunities. *American Journal of Public Health*, v. 88, n. 5, p. 735-738, 1998.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Acompanhe nossas redes sociais
@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m2
Papel do miolo: pólen similar 80g/m2

ISSN 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES